
TOELICHTING OP DE VERORDENING RIOOLHEFFING

Algemeen

Wettelijke basis

De verordening riolheffing is gebaseerd op de tekst van artikel 228a van de Gemeentewet zoals die luidt vanaf 1 januari 2008. Gekozen is voor een zogenaamd 'aangekleed' model, dat wil zeggen dat de tekst van hogere wettelijke regelingen, waar nodig voor de duidelijkheid, is overgenomen.

De riolheffing is in de plaats gekomen van de riolrechten. Voor de periode 1 januari 2008 tot 1 januari 2010 had de gemeente de keuze tussen een riolheffing of riolrechten. Vanaf 1 januari 2010 is de mogelijkheid tot het heffen van riolrechten vervallen (behalve het eenmalig rioolaansluitrecht) en kan de gemeente enkel de riolheffing in rekening brengen.

De Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken (Stb. 2007, 276 en 277) introduceert in artikel 228a van de Gemeentewet een nieuwe riolheffing. Deze riolheffing treedt in de plaats van het riolrecht dat is gebaseerd op artikel 229 van de Gemeentewet. De nieuwe riolheffing heeft het karakter van een bestemmingsheffing waarmee kosten kunnen worden verhaald om maatregelen te treffen die de gemeente noodzakelijk acht voor een doelmatig werkende riolering en overige maatregelen ten aanzien van hemelwater en grondwater. Dit betekent dat het individuele profijt van de heffing door de gemeente niet meer hoeft te worden aangetoond. De gemeente kan de kosten verhalen die ze maakt voor het nakomen van de zorgplichten uit 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 gemeentelijke rioleringsplan (GRP) 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. Het wetsvoorstel kent naast de introductie van de riolheffing ook een verbreding van het GRP.

De meer taakgerichte insteek leidt er bijvoorbeeld toe dat er geen onzekerheid meer bestaat over de mogelijkheid om bijvoorbeeld de kosten van een voorziening voor de individuele behandeling van afvalwater (IBA) te verhalen. Indien de IBA wordt geplaatst ter nakoming van de zorgplicht van de gemeente kunnen de kosten worden meegenomen in de riolheffing.

Zorgplichten

In artikel 228a van de Gemeentewet worden de verschillende zorgplichten van de gemeente op het terrein van water opgesomd. Het betreft de zorgplicht voor afvalwater en de zorgplicht voor 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. De reikwijdte van de verschillende zorgplichten is in de Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken vastgelegd. Dat de gemeente de zorgplichten heeft, betekent niet dat de gemeente steeds aan zet is om alle problemen op te lossen. De afvalwaterzorgplicht kent een mogelijkheid tot het vragen van ontheffing bij de provincie als maatregelen niet doelmatig zijn. De zorgplicht voor hemel- en grondwater kent een voorkeursvolgorde. In eerste instantie is de particulier verantwoordelijk op eigen terrein. Pas indien het redelijkerwijs niet van de particulier kan worden verwacht dat hij zelf maatregelen neemt kan het water ter nadere verwerking worden aangeboden bij de gemeente. De gemeente kan in een verordening vastleggen aan welke voorwaarden de particulier moet voldoen voordat het water aan de gemeente kan worden aangeboden.

Ook het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) wijzigt. Nieuw vast te stellen GRP's dienen naast de reeds bestaande planverplichting voor de riolering ook expliciet aandacht te besteden aan de nieuwe zorgplichten voor hemel- en grondwater. Het GRP zal ook ten minste een overzicht bevatten van de in de gemeente aanwezige voorzieningen voor de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater en de voorgenomen maatregelen ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen van de grondwaterstand. Dat laatste uiteraard alleen als er zich in de gemeente daadwerkelijk grondwaterproblemen voordoen.

Centraal staat bij de uitvoering van de zorgplichten dat een doelmatige oplossing dient te worden gekozen. Gemeenten zijn dus vrij in de keuze welke maatregelen worden getroffen als het beoogde doel maar wordt bereikt. Als een IBA het beoogde milieurendement oplevert, is het een goede oplossing. Normen waarbinnen verplicht riolering dient te worden opgelegd zijn niet meer van toepassing. Voor de bestrijding van water dat in de huizen stroomt bij hevige regenval kan vanzelfsprekend een regenwaterriool worden aangelegd. De gemeente mag er echter ook voor kiezen om de stoepranden langs de straat te verhogen. Zodoende blijft het water op straat staan en loopt het niet meer de huizen in.

Kostenverhaal

Hoofregel bij het kostenverhaal is dat de kosten via de heffing mogen worden verhaald die worden gemaakt ter nakoming van de zorgplichten. Omdat de aard van de voorzieningen niet meer doorslaggevend is dient de gemeente enkel aannemelijk te maken dat de kosten gemaakt zijn in het kader van de zorgplicht. De onderstaande driedeling kan worden gemaakt.

1. De voorziening is volledig dienstbaar aan het nakomen van de zorgplichten. De integrale kosten van de voorziening kunnen worden verhaald via de heffing. Voor de bepaling van de integrale kosten zijn de uitgangspunten van de begroting leidend.
2. De voorziening is niet dienstbaar aan het nakomen van de zorgplichten. De kosten van de voorziening kunnen niet worden verhaald via de heffing.
3. De voorziening is dienstbaar aan het nakomen van de zorgplichten maar dient tevens andere doelen. Het gedeelte van de kosten dat redelijkerwijs kan worden toegerekend aan het nakomen van de zorgplichten kan via de heffing worden verhaald. Is de voorziening slechts zijdelings (< 10%) dienstbaar aan het nakomen van de zorgplichten dan kunnen de kosten niet worden verhaald via de heffing.



Als voorbeeld de kosten voor baggeren. Als het baggeren samenhangt met het onderhoud van gemeentelijk oppervlaktewateren en vaarwegen, dan kunnen de kosten niet uit de rioolheffing worden bekostigd. Vindt het baggeren plaats vanwege de ruiming van slib voor een van de zorgplichten, dan mogen de kosten wel uit de heffing worden bekostigd. Onder de oude rioolrechten heeft Hof Arnhem deze insteek goedgekeurd. Deze uitspraak was de uitwerking van de verwijzing van de Hoge Raad waarin moest worden onderzocht of het baggeren niet of slechts zijdelings de rioleringsfunctie diende. Slechts zijdelings moet daarbij worden uitgelegd als voor minder dan 10% (Hof Arnhem 10 december 2007, LJN: BC0240; vng-2506). De toelichting bij de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken wekt de indruk dat de kosten van baggeren niet kunnen worden meegenomen. Wij denken dat bij de wetgever destijds de indruk leefde dat baggeren geen relatie met de zorgplichten kon hebben. Dat beeld moet dus worden genuanceerd.

Indien het baggeren deels plaatsvindt vanwege een van de zorgplichten, maar tegelijkertijd ook andere doelen dient, moet de gemeente een kostenverdeling opstellen. De meest praktische wijze hiervoor is de totale kosten te nemen en – op basis van deskundigheid of ervaringsgegevens – een redelijke verdeling vast te stellen voor de verschillende doeleinden van het baggeren. Het verdient aanbeveling om de beargumenteerde toedeling vooraf controleerbaar vast te leggen.

Begrip aansluiting

Net als in de (oude) modelverordening rioolrechten is het belastbare feit het hebben van een directe of indirecte aansluiting op de riolering. Met het begrip aansluiting wordt echter niet hetzelfde bedoeld.

Nu de zorgplichten zijn verruimd naar het hemel- en grondwater zal de aard van de gemeentelijke voorzieningen ook wijzigen. De voorzieningen zullen meer op het publieke domein komen te liggen. Als de gemeente de grondwaterstand wil reguleren kan het drainageriool worden aangelegd op openbaar terrein. Alle omliggende percelen profiteren van drainageriool, omdat het grondwater van hun perceel afvloeit richting het drainageriool. In de zin van de verordening hebben deze percelen een aansluiting op de gemeentelijke riolering omdat ze hun grondwater ter nadere verwerking aanbieden bij de gemeente en de gemeente een voorziening heeft waar dat water daadwerkelijk wordt verwerkt. Een aansluiting in de zin van een buis 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 aansluiting.

Keuze voor model A of model B

De gemeente heeft de mogelijkheid om de rioolheffing voor alle taken in zijn geheel te heffen (model A) maar ook om de heffing te splitsen (model B). De keuze tussen de modellen is primair een politieke. Uiteindelijk beslist de raad op welke wijze de rioolheffing wordt vormgegeven.

Indien de gemeente besluit model B te hanteren dan zal er sprake moeten zijn van kostentoe rekening tussen de beide heffingen. Zeker in de kosten van afvoer van afvalwater en afvoer van hemelwater zit een groot arbitrair gedeelte. Het is van belang dat uit de kostentoe rekening controleerbaar is en dat duidelijk wordt dat de gemeente geen kosten twee keer meeneemt. De gemeente Westland hanteert model A.



Kwijtschelding van belastingen

Van de rioolheffing(en) kan gehele of gedeeltelijke kwijtschelding worden verleend, indien de belasting niet anders dan met buitengewoon bezwaar kan worden betaald. Voor een toelichting wordt verwezen naar de Modelverordeningen gemeentelijke belastingen (algemene toelichting) - Kwijtschelding. Zie ook de Handleiding kwijtschelding.

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.

Eerste lid

In onderdeel a is aangegeven dat onder perceel wordt verstaan een roerende of een onroerende zaak. In de verordening rioolrechten wordt hiervoor de term eigendom gebruikt. Met de wijziging naar de term perceel is geen inhoudelijke wijziging beoogd. De reden voor de keuze van de term perceel is gelegen in het feit dat deze term ook wordt gebruikt in de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken.

In de meerderheid van de gevallen zal onder het begrip perceel een onroerende zaak vallen. De verordening beoogt echter ook roerende percelen die op de gemeentelijke riolering zijn aangesloten in de heffing te betrekken. Bij roerende percelen die op de gemeentelijke riolering zijn aangesloten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan caravans, woonboten en niet-onroerende zomerhuisjes.

Dat ook een zelfstandig gedeelte van een onroerende of roerende zaak een perceel is hangt samen met het bepaalde in artikel 4. Door een zelfstandig gedeelte ook te omschrijven als een zelfstandig perceel vindt het belastbaar feit plaats per zelfstandig gedeelte.

In onderdeel b is aangegeven dat bij een onroerende zaak aansluiting wordt gezocht bij hoofdstuk III van de Wet waardering onroerende zaken, omdat de voorschriften voor de objectafbakening zijn vermeld in artikel 16 van de Wet WOZ.

In onderdeel c is aangegeven dat onder gemeentelijke riolering in feite alle voorzieningen vallen die worden getroffen ter nakoming van de zorgplichten. De mogelijke voorzieningen zijn legio en bevatten een veel ruimer scala dan het klassieke rioleringsbegrip. Dat toch voor de term gemeentelijke riolering is gekozen hangt samen met de naamgeving die de formele wetgever heeft gekozen voor de heffing: rioolheffing.



Onderdeel d van dit artikel bepaalt dat onder het begrip water alle verschillende soorten water vallen. In de zorgplichten van artikel 228a worden meerdere waterbegrippen gebruikt die gebaseerd zijn op de herkomst van het water. De definities van de specifieke waterbegrippen zijn opgenomen in de Wet milieubeheer of Waterwet en behoeven in de verordening rioolheffing geen nadere toelichting.

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. Tevens blijkt uit dit artikel dat het gaat om de totale kosten van de beide zorgplichten (model A).

Artikel 3 Belastbaar feit en belastingplicht

De rioolheffing kan worden geheven van zowel de eigenaren als de gebruikers van percelen. In de toelichting bij de Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken staat dat de wetgever de bestaande praktijk - dat de belasting zowel van de eigenaar als de gebruiker kan worden geheven - wil voortzetten.

De Hoge Raad heeft in een aantal zaken geoordeeld dat de heffing van een afvoerrecht van enkel de grote lozers is toegestaan. Daarbij moet het aandeel van de te verhalen kosten bij de grote lozers evenredig zijn met hun aandeel in de totale hoeveelheid geloosd afvalwater. Zie hiervoor de uitspraken van de Hoge Raad van 10 december 2004, nr. 36804, LJN: AF7508 (Delft) en LJN: AF7510 (Delft); AF7505 (Zoetermeer); AF7514, AF7516, Af7517 (Eindhoven); AF7523 en AF7524 (Leiden); AF7336 (Rotterdam). Bij deze uitspraken moet wel bedacht worden dat het oude rioolrecht gericht was op het verhalen van de kosten van het transport van afvalwater. Indien de gemeente in meer dan bijkomende mate kosten verhaalt die gepaard gaan met hemel- en grondwater kan het minder gewenst zijn deze kosten enkel te verhalen op de grote lozers van (bedrijfs)afvalwater.

Eerste lid, onderdeel a

In onderdeel a gaat het om de belasting die wordt geheven van de genothebende 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 omwille van de duidelijkheid.

In de verordening rioolheffing is het begrip aansluiting verruimd ten opzichte van de rioolrechten (zie algemene toelichting). De termen directe en indirecte bij een aansluiting bewegen mee met deze verruiming van het begrip aansluiting. Indien vanaf een perceel, via welke tussenstap dan ook, water ter nadere verwerking wordt aangeboden aan de gemeente is er sprake van een directe of indirecte aansluiting. Immers, het doel, het aanbieden van het water aan de gemeente, wordt bereikt.



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. Ook hier zijn de woorden 'direct of indirect' voor de duidelijkheid opgenomen. Het direct of indirect afvoeren van water hangt samen met het direct of indirect aangesloten zijn van het perceel op de gemeentelijke riolering.

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 in het algemeen op grond van de basisregistratie kadaster.

De basisregistratie kadaster geeft uitsluitsel over de vraag wie de genothebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht is. Indien sprake is van een recht dat is afgeleid van een meer omvattend recht (bijvoorbeeld eigendom), heeft de gemeente - gelet op de omschrijving van de belastingplicht - bij het aanwijzen van de belastingplichtige in feite de keuze tussen de eigenaar, de bezitter of de beperkt gerechtigde. In verband hiermee zal het college van burgemeester en wethouders, op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bij die keuze moeten handelen op basis van een beleid.

In de bepaling van het tweede lid is niet aangegeven wie als eigenaar van een perceel, niet zijnde een onroerende zaak, moet worden aangemerkt. Omdat van roerende percelen geen kadastraal register wordt bijgehouden, zal het civiele recht uitkomst moeten bieden. Aansluiting dient te worden gezocht bij het bepaalde in het Burgerlijk Wetboek.

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.

Er doen zich hier twee mogelijkheden voor die zich van elkaar laten onderscheiden door het gebruik van een al dan niet zelfstandig gedeelte van een perceel.

Derde lid, onderdeel a

In onderdeel a gaat het om het gebruik van een zelfstandig perceel, een zelfstandig gedeelte van een perceel of verschillende zelfstandige gedeelten van een perceel, die tezamen, met toepassing van artikel 4, als één perceel moeten worden aangemerkt. De gebruiker is dan degene die - naar de omstandigheden beoordeeld - het perceel al dan niet krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht gebruikt. Niet van belang is dus op welke rechtsgrond van het perceel gebruik wordt gemaakt. Ook bij wederrechtelijk gebruik (krakers) is sprake van gebruik. Degene die het perceel voor zich zelf bezigt, moet als gebruiker worden aangemerkt (HR 5 september 1979, nr. 19420, BNB 1979/268 (Uitgeest) waarin werd beslist dat het doen bouwen op een ongebouwd eigendom moet worden aangemerkt als gebruik van het perceel door de opdrachtgever).

De belasting wegens het afvoeren van water op de gemeentelijke riolering kan alleen worden geheven van degenen die de op die riolering aangesloten percelen feitelijk gebruiken. Niet als feitelijk gebruiker wordt aangemerkt diegene die verantwoordelijk is voor het gebruik (bijvoorbeeld de verhuurder), zonder het perceel zelf te gebruiken (HR 23 mei 1990, nr. 26328, BNB 1990/239, Belastingblad 1990, blz. 470 (Tegelen). Na de inwerkingtreding van de Wet materiële belastingbepalingen Gemeentewet (1 januari 1995) is bij de onroerende-zaakbelastingen in bepaalde gevallen een ander dan de feitelijke gebruiker als belastingplichtige van de gebruikersbelasting aangewezen. Het is evenwel verdedigbaar ook bij de rioolheffing bij verhuur voor korte perioden de verhuurder als feitelijk gebruiker aan te merken. Voor de reinigingsrechten en de afvalstoffenheffing heeft de Hoge Raad dat beslist in zijn arresten van 26 februari 1992, nr. 27935, Belastingblad 1992, blz. 389 en van 1 december 1999, nr. 34301, Belastingblad 2000, blz. 57. Hof Arnhem heeft in de uitspraak van 7 mei 2002, nr. 99/00504, LJN: AE4937 (Gramsbergen) voor het rioolrecht in gelijke zin beslist. Bij het volgtijdig ter beschikking stellen aan een huurbemiddelingsbureau dat recreatiebungalows voor rekening en risico van de eigenaar verhuurt aan derden, wordt de eigenaar als gebruiker aangemerkt. Daaraan doet niet af dat de eigenaar zelf geen verblijf kan houden (zie ook Hoge Raad 22 november 2002, nr. 37361, LJN: AF0960, BNB 2003/36, m.n. Snoijink (Oostburg) voor de onroerende-zaakbelastingen). De Hoge Raad heeft omtrent een overeenkomst waarbij vakantiewoningen voor rekening en risico van een huurbemiddelingsbureau werden verhuurd geoordeeld dat de eigenaar in dat geval niet als gebruiker voor het rioolrecht kan worden aangemerkt (Hoge Raad 7 februari 2001, nr. 35865, LJN: AA9843, BNB 2001/113, m.n. Snoijink (Wierden)).

Wie de belastingplichtige gebruiker van een woning is, zal veelal kunnen worden bepaald aan de hand van de Basisregistratie Personen (BRP). Bij bedrijfsgebouwen en andere niet-woningen is dit uiteraard niet mogelijk. Daar - maar ook bij woningen - kan bijvoorbeeld de administratie van nutsbedrijven een hulpmiddel zijn. Ook het handelsregister kan uitkomst bieden.

Derde lid, onderdeel b

In onderdeel b gaat het om het gebruik van een niet-zelfstandig gedeelte van een perceel, waarop het bepaalde in artikel 4 van de verordening geen toepassing vindt. In artikel 4 gaat het om de kleinste zelfstandig bruikbare eenheid, terwijl hier sprake is van een niet-zelfstandig gedeelte van een perceel. De uitsluiting van het bepaalde in artikel 4 is alleen voor de duidelijkheid in de onderhavige bepaling opgenomen. Onderdeel b ziet op de situatie dat de degene die één of meer gedeeltes van het perceel voor gebruik afstaat, maar, naar de omstandigheden beoordeeld, zelf wel van het perceel gebruik blijft maken. Te denken valt aan de situatie waarin de kamers van een studentenhuis in gebruik worden afgestaan. Iedere kamer heeft een aansluiting op de riolering zodat vanuit iedere kamer afvoer van afvalwater mogelijk is en die afvoer ook feitelijk geschiedt. Omdat geen kamer als zelfstandig gedeelte kan worden aangewezen (artikel 4) wordt het gebruik nu toegerekend aan de gebruiker van een gedeelte van het studentenhuis die de andere kamers in gebruik heeft afgestaan. Indien de verhuurder van de kamers zelf geen gebruik maakt van een gedeelte van het studentenhuis, kan hij niet worden aangemerkt als gebruiker van het studentenhuis, maar moet één van de studenten worden aangewezen op grond van vastgestelde beleidsregels.



Zoals reeds in de toelichting bij het tweede lid is aangegeven, moet de gemeente indien zij de vrijheid heeft in de keuze van de belastingplichtige, handelen op basis van een vastgesteld en bekendgemaakt beleid.

Artikel 4 Zelfstandige gedeelten

In dit artikel is bepaald dat, indien gedeelten van een perceel zelfstandig kunnen worden gebruikt, de rechten ter zake van ieder afzonderlijk gedeelte worden geheven. Bedoeld worden dan gedeelten die ieder als zelfstandige en onafhankelijke eenheid kunnen worden gebruikt (bijvoorbeeld de woning in een flatgebouw). De Hoge Raad oordeelde dat zelfstandige gedeelten die geen directe of indirecte aansluiting op de riolering hebben omdat de sanitaire voorzieningen zich bijvoorbeeld in een gemeenschappelijk deel bevinden niet in de heffing kunnen worden betrokken (Hoge Raad 29 juni 2007, nr. 40932, LJN: BA8046, vng-2320 (Alblasserdam)).

Wanneer dergelijke gedeelten, die naar indeling zijn bestemd om ieder als afzonderlijk geheel te worden gebruikt, toch gezamenlijk als een geheel worden gebruikt, dan wordt de belasting ter zake van de gezamenlijke gedeelten geheven, waarbij die gezamenlijke gedeelten dan als één perceel worden aangemerkt. Een dergelijk geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij woonhuizen die vroeger in twee of meer zelfstandige gedeelten werden gebruikt, maar nu, zonder dat de indeling is gewijzigd, als één geheel worden gebruikt.

Artikel 5 Vrijstellingen

Uit efficiencyoverwegingen wordt geen rioolheffing gebruikersdeel geheven voor onroerende zaken met een WOZ-waarde tot € 50.000. Na het afschaffen van de OZB gebruikers voor woningen was het niet langer noodzakelijk de gebruikers van garageboxen te registreren. Omdat de meeste garageboxen geen (in)directe aansluiting op de gemeentelijke riolering hadden, waren de gebruikers niet belastingplichtig voor de rioolrechten. In het kader van de (verbrede) rioolheffing werden gebruikers van garageboxen echter weer belastingplichtig. De huidige tarieven zouden relatief hoog zijn in verhouding met de WOZ-waarde. Met deze vrijstelling is een nieuwe opzet van de tarieven – met lagere tarieven voor garageboxen – niet noodzakelijk en is een mutatiebijhouding overbodig.

Uitsluitend deze groep niet in de heffing betrekken zou kunnen duiden op een begunstigend beleid. Derhalve is gekozen voor een vrijstelling die zo ruim mogelijk is geformuleerd.

Artikel 6 Maatstaf van heffing

Voor een toelichting wordt verwezen naar de Modelverordeningen gemeentelijke belastingen (algemene toelichting) - Maatstaf van de heffing. Meer specifiek merken wij met betrekking tot de rioolheffing nog het volgende op.

Eerste lid

De rioolheffing voor eigenaren wordt geheven naar de waarde in het economische verkeer. In de toelichting op de Wet materiële belastingbepalingen Gemeentewet is deze mogelijkheid expliciet toegestaan voor de rioolrechten (Kamerstukken II 1989/90, 21591, nr. 3, pag. 66). In een later stadium is dit ook op Kamervragen geantwoord (Kamerstukken II 2005/06, Aanhangsel, nr. 1172).



Ondanks dat in de toelichting bij de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken deze heffingsmaatstaf niet weer expliciet wordt genoemd zijn wij van mening dat de waarde in het economisch verkeer ook een goede maatstaf is voor de rioolheffing. Sterker nog, de heffingsmaatstaf heeft aan betekenis gewonnen. De hemel- en grondwaterzorgplichten betekenen in belangrijke mate investeringen in het publieke gebied.

De effecten van deze maatregelen strekken zich uit naar alle percelen die op een of andere wijze profijt trekken. Voor duurdere percelen heeft (het uitblijven van) een voorziening een meer dan evenredige effect op de benuttingswaarde van het perceel.

Tweede en derde lid

In het tweede en derde lid is vastgelegd dat voor het vaststellen van de waarde in het economische verkeer de bepalingen van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) van toepassing zijn. Voor die percelen waar een WOZ-beschikking is vastgesteld kan die waarde worden genomen. Indien geen WOZ-beschikking is genomen dient de waarde te worden vastgesteld aan de hand van de criteria in de Wet WOZ.

Vierde lid

De rioolheffing voor gebruikers wordt geheven naar een vast bedrag per perceel. Bij woningen wordt hierbij rekening gehouden met de aanwezigheid van een één-, twee- of meerpersoonshuishouden. Bij niet-woningen hanteren we geen andere differentiaties die een relatie met het verbruik hebben.

Artikel 7 Belastingtarieven

Algemeen

Omdat in deze verordening, de belasting zowel van de eigenaren als de gebruikers wordt geheven, is een controleerbare toedeling van kosten noodzakelijk (Hoge Raad 15 juli 1996, nr. 30.845, Belastingblad 1996, blz. 490 en Hoge Raad 31 maart 1999, nr. 33.427, Belastingblad 1999, blz. 335 en HR 21 juni 2000, nr. 34.633, Belastingblad 2000, blz. 732). In dit laatste arrest heeft de Hoge Raad bepaald dat de gemeente bij de toerekening van kosten aan het eigenaren- en het gebruikersdeel een zekere vrijheid toekomt. Wel moet op controleerbare wijze worden vastgelegd welke uitgaven in welke mate door het eigenarendeel, onderscheidenlijk gebruikersdeel worden gedekt.

Deze eis lijkt met name te moeten waarborgen dat dezelfde kosten niet twee keer in rekening worden gebracht. Dit kan bijvoorbeeld gestalte worden gegeven in de (meerjaren)begroting of het gemeentelijk rioleringsplan of in het preadvies bij het vaststellen van de verordening rioolheffing plaatsvinden.

Eerste lid

Het eigenarendeel van de rioolheffing is gebaseerd op het profijt dat de eigenaar heeft van de aansluiting op de gemeentelijke riolering. In de toelichting op artikel 3 is hierop al ingegaan en is de relevante jurisprudentie opgesomd. In de daar genoemde arresten inzake de rioolrechten van de gemeenten Havelte en Zutphen heeft de Hoge Raad beslist dat de hoogte van het recht dat van de eigenaar wordt geheven niet afhankelijk mag zijn van het feitelijke gebruik dat van de riolering wordt gemaakt.



De belasting is afhankelijk van de waarde in het economisch verkeer. Omdat de waarde van woningen en niet-woningen op verschillende markten wordt bepaald, is gekozen voor een apart tarief. Dat is echter niet verplicht. Wij hebben gekozen voor een tariefstelling die aansluit bij de onroerende zaakbelastingen (percentage van de heffingsmaatstaf).

In het artikel is tevens een absoluut maximum opgenomen voor de belasting. Bij percelen met een heel hoge waarde in het economisch verkeer bestaat bij een proportionele toepassing van het tarief de mogelijkheid dat er een wanverhouding ontstaat tussen de hoogte van de heffing en de kosten die gepaard gaan met de gemeentelijke voorzieningen. Ondanks dat er geen sprake is van een retributie maar van een belasting, achten wij het niet wenselijk als de kosten van de voorzieningen in belangrijke mate worden gedragen door een of enkele grote belastingplichtigen.

In het arrest HR 9 maart 1994, nr. 28.934, BNB 1994/140, Belastingblad 1994, blz. 339 (Boarnsterhim) achtte de Hoge Raad een tariefdifferentiatie tussen woningen en bedrijven toelaatbaar. De Hoge Raad kende bij zijn oordeel betekenis toe aan het feit dat het ging om lage tarieven. Na de inwerkingtreding van de Wet materiële belastingbepalingen Gemeentewet (1 januari 1995) is deze jurisprudentie in beginsel niet meer van toepassing en hebben gemeenten meer vrijheid bij de keuze van de maatstaf van heffing, zij het dat het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel in acht moeten worden genomen.

Tweede en derde lid

Voor het gebruikersdeel van de rioolheffing wordt een vast bedrag geheven. Het kostenpatroon van de voorzieningen rechtvaardigt voor het gebruik een vast bedrag. De kosten van het leggen van riolering en de overige voorzieningen zijn voornamelijk vaste kosten. De mate van gebruik van de voorzieningen per individueel perceel heeft over het algemeen slechts een klein effect op de totale kosten. Om de belasting van de gebruiker toch enigszins in relatie te brengen op de hoeveelheid afgevoerd water wordt bij woningen rekening gehouden met de aanwezigheid van een één-, twee- of meerpersoonshuishouden.

Vierde lid

Bij niet-woningen hanteren we geen andere differentiaties die een relatie met het verbruik hebben. Dit heeft meer te maken met de uitvoerbaarheid. Omdat niet alle percelen in de gemeente individueel van een watermeter zijn voorzien zal ten aanzien van deze percelen met aannames moeten worden gewerkt. Daarbij valt te denken aan een forfaitaire benadering.

In de modelverordening van de VNG zijn mogelijkheden uitgewerkt waarin bepalingen zijn opgenomen ter berekening van de hoeveelheid afgevoerd water. Deze afgevoerde hoeveelheid water wordt gesteld op de hoeveelheid water die in een bepaalde periode naar het perceel is toegevoerd of is opgepompt. Omdat met name bij kassen niet al het toegevoerde of opgepompte water ook wordt afgevoerd, is omwille van een eenvoudiger uitvoerbaarheid van de verordening gekozen voor een vast bedrag per gebruiker.

Vijfde lid

Hiermee wordt voorkomen dat een wijziging in de samenstelling van een huishouden leidt tot een (ambtshalve) aanpassing van de belastingaanslag. Daarnaast is het formeel niet toegestaan de aanslag te verhogen als gevolg van een dergelijke wijziging.



Zesde lid

Of er sprake is van een één-, twee-, of meerpersoonshuishouden wordt bepaald aan de hand van de gegevens zoals deze zijn geregistreerd in de BRP aan het begin van het belastingjaar, of wanneer de belastingplicht later aanvangt, de registratie in de BRP bij aanvang van de belastingplicht.

Artikel 8 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 onroerende- zaakbelasting 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.

Er kan uiteraard gekozen worden voor een belastingjaar dat niet gelijk loopt met het kalenderjaar. Voor de belasting dat van de gebruiker wordt geheven zal het weinig verschil maken of het belastingjaar en het kalenderjaar samenvallen. In deze toelichting is steeds uitgegaan van een belastingjaar dat samenvalt met het kalenderjaar.

Artikel 9 Wijze van heffing

Ingevolge artikel 233 van de Gemeentewet kunnen gemeentelijke belastingen worden geheven bij wege van aanslag, bij wege van voldoening op aangifte of op andere wijze. In de verordening hebben wij gekozen voor de heffing bij wege van aanslag. Voor een toelichting wordt verwezen naar de Modelverordeningen gemeentelijke belastingen (algemene toelichting) - Wijze van heffing, paragraaf 'Heffing bij wege van aanslag'.

Artikel 10 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. Aangezien de materiële belastingschuld in beginsel ontstaat bij het begin van het belastingjaar, zijn tariefverhogingen in de loop van het belastingjaar niet mogelijk.

Blijkens artikel 3, eerste lid, onder a, wordt het eigenarendeel van de rioolheffing geheven van degene die bij het begin van het belastingjaar het genot heeft krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van een perceel dat direct of indirect is aangesloten op de gemeentelijke riolering. Voor het eigenarendeel is de toestand aan het begin van het belastingjaar dus bepalend. Indien het perceel van eigenaar verwisselt in de loop van het belastingjaar behoeft geen ontheffing te worden verleend. Een nieuw belastbaar feit doet zich immers niet voor. Wel is denkbaar dat de notaris bij overdracht van het eigendom het recht aanmerkt als zakelijke last en naar tijdsgelang verrekent.



Het gebruikersdeel van de rioolheffing staat in beginsel ook aan het begin van het kalenderjaar (belastingjaar) vast. Omdat voor het gebruikersdeel niet de toestand op 1 januari beslissend is, is daarvoor de regeling naar tijdsgelang opgenomen. Bij ingebruikneming van het perceel in de loop van het belastingjaar, ontstaat de belastingschuld op het moment van ingebruikneming.

Tweede t/m zesde lid

In de leden twee t/m zes 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, waarbij gedeelten van een maand niet worden meegerekend. Op deze wijze wordt bereikt dat iedere gebruiker voor de door hem afgevoerde hoeveelheid afvalwater in de heffing wordt betrokken. Met betrekking tot het zesde lid moet nog worden opgemerkt dat geen ontheffing wordt verleend indien er sprake is van een verhuizing binnen de gemeente. Deze bepaling is uit efficiencyoverwegingen opgenomen.

Artikel 11 Termijnen van betaling

In dit artikel is een afwijking van de wettelijke betalingstermijn opgenomen. Andere betalingstermijnen zijn toegestaan. Een uitputtende opsomming van de verschillende mogelijkheden is opgenomen in de Modelverordeningen gemeentelijke belastingen (algemene toelichting) - Termijnen van betaling.

Artikel 12 Kwijtschelding

Voor het eigenarendeel van de rioolheffing wordt geen kwijtschelding verleend. In de praktijk blijkt dat zeer zelden een belastingschuldige met een eigen woning in aanmerking zou kunnen komen voor kwijtschelding. Vaak is er sprake van een te hoog inkomen, vermogen of schuld om in aanmerking te komen voor kwijtschelding.

Artikel 13 Overgangsrecht

Een toelichting op dit artikel is opgenomen in de Modelverordeningen gemeentelijke belastingen (algemene toelichting) – Overgangsrecht.

Artikel 14 Inwerkingtreding en citeertitel

Een toelichting op dit artikel is opgenomen in de Modelverordeningen gemeentelijke belastingen (algemene toelichting) – Inwerkingtreding / Citeertitel.

Jurisprudentie

JG 07.0058

JG 08.0009

JG 12.0071