



Toelichting op de Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer Schieland en de Krimpenerwaard 2014

Algemeen

1. Wettelijke basis

Ingevolge artikel 120, eerste lid, en artikel 122b, eerste lid, van de Waterschapswet (Stb. 2007, 208) moet het algemeen bestuur van een waterschap ten behoeve van de watersysteemheffing, respectievelijk de wegenheffing, 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 respectievelijk de wegenbeheer 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 respectievelijk de wegenheffing 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 en wegenheffing een uitzondering gemaakt. Deze kosten kunnen rechtstreeks aan de betrokken categorieën van heffingplichtigen worden toegerekend. Deze kosten kunnen dus van de totale kosten van het watersysteembeheer en wegenbeheer worden afgezonderd en rechtstreeks bij die categorie/die categorieën worden ondergebracht die deze kosten veroorzaakt/veroorzaken.

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 voor het watersysteembeheer, 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 door gedeputeerde staten van de provincie worden goedgekeurd (artikel 120, vijfde lid, eerste volzin, Waterschapswet) en het moet ten minste eenmaal in de vijf jaren worden herzien (artikel 120, zesde lid, Waterschapswet). Uit de laatste volzin van het vijfde lid vloeit ook voort dat het waterschap de ontwerpverordening ter inzage moet leggen.

De model-kostentoedelingsverordening is gebaseerd op de tekst van de Waterschapswet (Stb. 1991, 379, zoals laatstelijk gewijzigd op 20 december 2012, Stb. 2012, 682) en het Waterschapsbesluit (Stb. 2007, 497).

2. Kostentoedelingsmethode Delfland wettelijk voorgeschreven

De wijze waarop de kosten van de taakuitoefening aan de categorieën van heffingplichtigen worden toegedeeld, is wettelijk vastgelegd. Ingevolge het tweede lid van artikel 120 wordt ten behoeve van de watersysteemheffing en ingevolge het tweede lid van artikel 122b van de Waterschapswet ten behoeve van de wegenheffing, de toedeling van het kostendeel aan de categorie ingezetenen bepaald aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap. De toedeling van kosten aan de overige drie heffingplichtige categorieën (ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, natuurterreinen en gebouwde onroerende zaken) geschiedt ingevolge het vierde lid van deze bepaling aan de hand van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. Deze wijze van kostentoedeling staat bekend als de methode Delfland. Deze methode 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. Voor de wegehheffing geldt bovendien het volgende. Op basis van artikel 122b Waterschapswet wordt bij provinciaal reglement bepaald aan welke regels de toedeling van het kostendeel voldoet. Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben hieraan bij het wijzigen van het reglement van bestuur voor Schieland en de Krimpenerwaard op 30 januari 2008 uitvoering gegeven. De methode Delfland is ook het uitgangspunt voor de kostentoedeling van de wegehheffing, waarbij wordt uitgegaan van de gebiedskenmerken van de Krimpenerwaard, zijnde het gebied waar de wegentaak wordt uitgevoerd.

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.

3.1 Ophogen ingezetenenaandeel

Het algemeen bestuur van een waterschap kan de hiervoor genoemde maximale kostentoedelingspercentages van 30%, 40% en 50%, met 10% verhogen. Dit is in het derde lid van artikel 120 geregeld. Het artikellid is via een amendement (TK 30601, nr. 18) aan de wet toegevoegd. Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat voor ophoging van het ingezetenenaandeel sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden. Als voorbeeld daarvan noemt het amendement twee situaties, te weten de situatie waarin in het gebied van het waterschap een relatief groot aantal natuurterreinen voorkomt en de situatie waarin in het gebied van het waterschap sprake is van een zeer grote inwonerdichtheid. Er wordt niet nader aangegeven wat onder 'een relatief groot aantal natuurterreinen' en 'een zeer grote inwonerdichtheid' moet worden verstaan.

In de toelichting op de model-kostentoedelingsverordening 2009 hebben wij deze begrippen bij wijze van mogelijke gedachtelijn gerelateerd aan het objectief fiscaal criterium '*in betekenende mate*'. Dit staat voor 25% of meer. Toepassing van deze gedachtelijn leidt er in bovenstaande voorbeelden dus toe dat voor een eventuele ophoging van het ingezetenenaandeel kan worden gekozen indien het gebied van het waterschap voor 25% of meer uit natuurterreinen bestaat of indien het gemiddelde inwoneraantal 1250 (125% x 1000 inwoners, waarbij 1000 voor een hoge inwonerdichtheid staat) of meer per vierkante kilometer bedraagt. Bij de bestuurlijke besluitvorming over een eventuele ophoging van het ingezetenenaandeel kunnen ook andere overwegingen een rol spelen: het al dan niet verhogen van het maximale ingezetenenaandeel behoort immers tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap en deze bestuurlijke vrijheid staat voorop.

In een uitspraak van 28 juli 2010, LJN: BN2669, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) het bestaan van de zojuist genoemde bestuurlijke vrijheid bevestigd en verduidelijkt. De Afdeling heeft in deze uitspraak vastgesteld dat in de Waterschapswet geen beperkende voorwaarden zijn verbonden aan de aan de waterschappen toegekende bevoegdheid om het kostenaandeel voor de ingezetenen met maximaal 10% extra te verhogen. De Afdeling kent dan ook geen betekenis toe aan de in de toelichting op het amendement genoemde 'bijzondere omstandigheden' en gaat ook aan de voorbeelden die in de wetsgeschiedenis zijn genoemd, voorbij. De bestuurlijke relevantie van deze uitspraak van de Afdeling is dat waterschappen een vrij grote autonomie hebben als het om het verhogen van het kostenaandeel voor de ingezetenen gaat. Waterschappen zullen de eventuele extra verhoging uiteraard wel altijd moeten motiveren, maar de Raad van State stelt aan de motivering geen al te

zware eisen. Als een waterschap ervoor kiest om van de wettelijke bevoegdheid tot ophoging van het ingezetenenaandeel gebruik te maken, kan de provincie dat besluit slechts marginaal toetsen. Dit is zowel voor de fiscale aspecten van een eventuele ophoging als voor de bestuurlijke ruimte waarbinnen de provincie haar gezag als toezichthouder uitoefent, relevant.

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 6.10, eerste 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 moet dus een keuze worden gemaakt tussen de waardepeildatum 1 januari 2013 en de waardepeildatum 1 januari 2012. Uit praktische overwegingen is in deze modelverordening voor de waardepeildatum 1 januari 2012 gekozen. Een keuze voor de waardepeildatum 1 januari 2013 zou in verband met de beschikbaarheid van een aantal gegevens ertoe leiden dat de verordening niet op ordentelijke wijze vastgesteld en goedgekeurd zou kunnen worden. 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 1-1-2012) en het begin van het eerste belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (in dit geval 1-1-2014). 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. De provinciale kaart is hierbij leidend. Omdat de watersysteemtaak in het gehele waterschapsgebied wordt uitgeoefend, komen gebieden zonder enig belang niet meer voor. De toekenning van de zorg voor het watersysteem aan de waterschappen heeft vooralsnog 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 en de wegentaak 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 modelverordening om de kostendrager watersysteembeheer en wegenbeheer.

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.

8.1 Handreiking tariefdifferentiatie

De Unie van Waterschappen heeft in 2008 ten behoeve van de waterschappen een handreiking opgesteld waarin nader op het fenomeen tariefdifferentiatie wordt ingegaan. De bedoeling van de handreiking was de waterschappen behulpzaam te zijn bij hun oriëntatie op de mogelijkheid van tariefdifferentiatie en steun te bieden bij de bestuurlijke besluitvorming over het al dan niet toepassen van tariefdifferentiatie. Voor een nadere toelichting op het instrument van tariefdifferentiatie verwijzen wij naar deze handreiking. Het is via de internetsite van de Unie beschikbaar. De Handreiking is niet aangepast.

8.2 Besluit verenigde vergadering over tariefdifferentiatie

De verenigde vergadering heeft op 25 september 2013 met het oog op de tariefdifferentiatie in de kostentoedelingsverordening voor de watersysteemheffing besloten per 1 januari 2014 tariefdifferentiatie van 75 % te handhaven voor buitendijks gelegen onroerende zaken voor eigenaren ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen en eigenaren gebouwd en tariefdifferentiatie voor eigenaren van verharde openbare wegen van 100 % in te voeren. Voor buitendijkse objecten wordt een gedifferentieerd tarief gehanteerd dat 75% lager is dan het tarief dat voor elk van deze categorieën geldt. Daarnaast heeft de verenigde vergadering besloten om tariefdifferentiatie in te voeren voor eigenaren van verharde openbare wegen. Het tarief voor verharde openbare wegen wordt 100% hoger gesteld dan het tarief dat in de verordening op de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, is vastgesteld.

Omdat de tariefdifferentiatie onderdeel uitmaakt van de kostentoedeling, wordt hier de motivering voor het toepassen van de tariefdifferentiatie in de watersysteemheffing voor de buitendijks gelegen onroerende zaken en eigenaren van verharde openbare wegen opgenomen.

De mogelijkheid van tariefdifferentiatie is blijkens de Memorie van Toelichting op de Wet modernisering waterschapsbestel (Wmw) nadrukkelijk bedoeld voor uitzonderingssituaties, waarbij de wetgever de verwachting uitspreekt dat hiervan spaarzaam gebruik zal worden gemaakt. De Unie van Waterschappen heeft in de Handreiking tariefdifferentiatie het facultatieve karakter zoals vermeld in de Memorie van Toelichting (MvT) nog eens bevestigd, dat er nooit sprake kan zijn van een verplichting, want de bestuurlijke vrijheid om al dan niet tot tariefdifferentiatie over te gaan staat voorop. Een besluit tot het toepassen van tariefdifferentiatie dient te worden gemotiveerd. De algemene rechtsbeginselen worden daarbij in acht genomen.

Het kostenaandeel van de categorie natuurterreinen komt op een zeer laag percentage uit. Hieruit vloeit voor natuurterreinen een laag tarief per hectare voort. Om deze reden heeft de Unie van Waterschappen afgeraden tariefdifferentiatie voor natuurterreinen toe te passen.

De mogelijkheid van tariefdifferentiatie geldt niet voor de wegenheffing voor het gebied van de Krimpenerwaard.

Hierna volgt per mogelijkheid een argumentatie en advisering over het wel of niet toepassen van tariefdifferentiatie in de watersysteemheffing.

8.2.1 Tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken

Volgens een recente inventarisatie op basis van WOZ-gegevens uit 2012 zijn circa 6.000 gebouwde objecten buitendijks gelegen. Dit betreft voornamelijk objecten langs de Lek en de Hollandse IJssel en objecten in Rotterdam op het Nieuwe Werk en het Noordereiland. Daarnaast liggen er ook ongebouwde terreinen/percelen buitendijks.

Elke ingezetene en onroerende zaak binnen het waterschapsgebied heeft belang bij de watersysteemtaak en wordt in de watersysteemheffing betrokken (er is per definitie sprake van een belastbaar feit), Dit past bij het collectieve karakter van het watersysteembeheer. Het is de vraag of de eigenaren van buitendijks gelegen gebieden volledig voor de watersysteemheffing dienen mee te betalen of dat voor deze gebieden sprake is van een duidelijk afwijkend belang dat het toepassen van tariefdifferentiatie rechtvaardigt en zo ja, voor welk percentage. Het minimale percentage dat buitendijks dient te betalen is 25%. In de Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer Schieland en de Krimpenerwaard 2009 is bepaald dat tariefdifferentiatie wordt toegepast voor buitendijks gelegen gebieden van 75 %.

Argumenten die pleiten voor het handhaven van tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken zijn:

- buitendijks gelegen gebieden hebben niet de bescherming van de waterkering;
- HHSK is niet verantwoordelijk voor de veiligheid van de ingezetenen en de onroerende zaken buitendijks; bepalingen over veiligheid in buitendijkse gebieden zijn niet in het reglement opgenomen;
- vanuit de uitgangspunten van de watersysteemtaak is door de wetgever gesteld dat ook de eigenaren van buitendijks gelegen dienen mee te betalen; het belang blijft echter gering in vergelijking met de binnendijks gelegen eigendommen; op het Noordereiland ontbreekt zelfs een watersysteem, hier heeft het hoogheemraadschap nauwelijks een taak.

Op grond van deze argumenten is besloten tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen gebieden te handhaven. Als percentage wordt het maximum van 75% lager dan de volle tarieven voor de categorieën gebouwd en ongebouwd, niet zijnde natuurterrein.

8.2.2 Tariefdifferentiatie voor eigenaren van waterbergingsgebieden

Tariefdifferentiatie is ook mogelijk voor eigenaren van onroerende zaken die in de legger van het hoogheemraadschap zijn opgenomen als waterbergingsgebied. Momenteel zijn er in de legger geen onroerende zaken opgenomen die als waterberging dienen. Wel worden er op termijn gebieden opgenomen als waterberging in de legger. De vraag is of er sprake is van een duidelijk afwijkend belang voor waterbergingsgebieden dat het toepassen van tariefdifferentiatie rechtvaardigt. Waterbergingsgebieden genieten de bescherming van de waterkering worden tevens bemalen. Het profijt dat zij genieten van de taken en werkzaamheden van het hoogheemraadschap is derhalve groter dan van buitendijkse gebieden. Dat het hoogheemraadschap bij waterbergingsgebieden wellicht meer van belang heeft dan bij andere gebieden vanwege de specifieke functie hiervan levert geen rechtvaardiging op voor een gedifferentieerd tarief voor deze gebieden. Op grond van deze argumenten is besloten om geen tariefdifferentiatie in te voeren voor eigenaren van onroerende zaken die in de legger van het hoogheemraadschap zijn opgenomen als waterbergingsgebied.

8.2.3 Tariefdifferentiatie voor eigenaren van bemalen gebieden

Deze mogelijkheid is voornamelijk bedoeld voor waterschappen die hoger zijn gelegen en waar voor een groot gedeelte sprake is van natuurlijke afwatering. Schieland en de Krimpenerwaard kent vrijwel geen gebieden waar niet bemalen wordt. Slechts enkele gebieden in de Stormpolder en in de woonwijk Buitenweg in Krimpen aan de Lek zijn wel binnendijks gelegen maar worden

als onbemalen gebieden aangemerkt. Besloten is om voor deze relatief kleine gebieden geen tariefdifferentiatie toe te passen.

8.2.4 Tariefdifferentiatie voor onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstanden

In het gebied van Schieland en de Krimpenerwaard zijn voornamelijk gemoderniseerde glastuinbouwbedrijven gevestigd en zijn door de glastuinders zelf ook veel investeringen gedaan in het waterbeheer. De waterbeheersing van de glastuinbouwgebieden maakt deel uit van het totale watersysteembeheer en er worden geen extra voorzieningen getroffen die een afwijking van de kostentoedeling rechtvaardigen.

Het inrichten van de glastuinbouwbestanden, het afzonderen van het glastuinbouwdeel van de WOZ-waarden en het bijhouden hiervan leidt tot extra perceptiekosten.

Om deze redenen wordt ten aanzien van de glasopstanden afgezien van tariefdifferentiatie.

8.2.5 Tariefdifferentiatie voor eigenaren van verharde openbare wegen

Bij de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel in 2009 hebben de waterschappen in een aantal situaties 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 wegen bedroeg aanvankelijk 100%. Het 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 deze tariefdifferentiatie een rol (amendement Lenards en Van Lith, TK2006-2007, 30 601, nr. 15).

In de jaren na de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel is een discussie ontstaan over de zogenaamde weeffout in de Waterschapswet, inhoudende dat de agrarische sector onevenredig zwaar wordt belast als gevolg van het feit dat zij samen met wegen en spoorwegen de categorie ongebouwd vormen. De relatief hoge waarde van wegen drijft de waarde van de categorie op, hetgeen zich vertaalt in het kostenaandeel en in de tarieven die ook de agrariërs moeten betalen.

Medio 2012 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een amendement om tot verruiming van de tariefdifferentiatie wegen te komen (amendement Dijkgraaf- Ortega-Martijn, TK 2011-2012, 33 097, nr. 22). Blijkens de toelichting op dit amendement moet de verruiming de waterschappen een mogelijkheid bieden om onevenredig hoge agrarische tarieven tegen te gaan. Als gevolg van het amendement is artikel 122, derde lid, van de Waterschapswet met ingang van 1 januari 2013 gewijzigd. In een nieuw onderdeel c is geregeld dat het tarief voor verharde openbare wegen maximaal 400% hoger kan worden vastgesteld indien het waterschap voor 1 juli 2012 al een wegendifferentiatie toepaste. Indien het waterschap het tarief voor wegen voor 1 juli 2012 nog niet had gedifferentieerd, dan kan de tariefdifferentiatie maximaal 100% bedragen. Dit is het nieuwe onderdeel b van artikel 122, derde lid, van de Waterschapswet bepaald.

Door de invoering van de bijdrage die HHSK moet leveren aan het HWBP en de directe verwerking hiervan in de exploitatie valt de lastenverzwaring onevenredig neer bij de eigenaren van agrarische gronden. Dit komt omdat de totale waarde van de categorie openbare wegen (en spoorwegen) steeds zwaarder drukt op de overige (sub-) categorieën belastingplichtigen binnen ongebouwd. Door het substantieel groter aantal hectaren agrarische gronden en overig ongebouwd ten opzichte van aantal hectaren wegen drukt de belastdruk relatief zwaar op de agrariërs en overig ongebouwd. Om deze reden is besloten om tariefdifferentiatie ten laste van eigenaren van verharde openbare wegen in te voeren van 100%. Hiernaast wordt van het hoogheemraadschap meer inzet vereist voor het watersysteembeheer van percelen met openbare wegen. Dit is met name een gevolg van afvoer van water vanaf de weg. Eigenaren van agrarische percelen verrichten verder zelf meer onderhoud ten behoeve van het watersysteembeheer

waardoor van het hoogheemraadschap minder inzet nodig is (bijvoorbeeld baggeren watergangen).

8.2.6 Conclusie

Alles overwegende is besloten tot handhaving van tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuur en gebouwde onroerende zaken, van 75 % en invoering van tariefdifferentiatie ten laste van eigenaren van verharde openbare wegen van 100 %.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In artikel 1 zijn enkele begrippen die in de modelverordening vaker voorkomen, nader omschreven.

In **onderdeel a** wordt een omschrijving van het begrip kosten gegeven. De kosten die in de kostentoedeling een rol spelen zijn de netto-kosten die in de begroting van het waterschap zijn opgenomen en die met behulp van de watersysteemheffing en wegenheffing worden gedekt.

In **onderdeel b** wordt het gebied van het waterschap omschreven als het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciale reglement behorende kaart waarin het waterschap belast is met de zorg voor het watersysteem. Het gaat om de buitenste grenzen van het waterschapsgebied, inclusief eventuele buitendijkse gebieden. In het Algemeen deel van deze toelichting, onderdeel 6, is al opgemerkt dat er in het waterschapsgebied gebieden kunnen voorkomen ter zake waarvan het waterschap niet de zorg voor het watersysteem heeft, omdat deze zorg al bij een andere publiekrechtelijke overheid berust. Is dit het geval, dan worden door het waterschap ter zake van deze gebiedsdelen geen kosten gemaakt. Er kan dan evenmin belasting worden geheven.

In **onderdeel c wordt een** omschrijving gegeven van het begrip ingezetenen. Om als ingezetene aangemerkt te worden, moet de persoon in het gebied van het waterschap woonplaats hebben en er gebruik hebben van woonruimte. Van een ingezetene in de hier bedoelde zin is slechts sprake als aan beide voorwaarden is worden voldaan.

Woonplaats hebben in het gebied van het waterschap: de wet koppelt dit aan de inschrijving in de basisregistratie personen.

Deze omschrijving is met ingang van 6 januari 2014 (bij de inwerkingtreding van de Wet basisregistratie personen, Stb. 2013, 316 en de Aanpassingswet basisregistratie personen, Stb. 2013, 494) aangepast. Ingevolge art. 2.12, onderdeel D, van de Aanpassingswet luidt de definitie van het begrip ingezetene van de Waterschapswet sinds genoemde datum als volgt: "degene die blijkens de basisregistratie personen bij het begin van het kalenderjaar woonplaats heeft in het gebied van het waterschap en die aldaar gebruik heeft van woonruimte, etc". De terminologie van de kostentoedelingsverordening is met die van de Waterschapswet in overeenstemming gebracht. De aanpassing is van technische aard en brengt dus geen inhoudelijke verandering van het begrip ingezetene met zich mee.

Gebruik hebben van een woonruimte: blijkens een uitspraak van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 27 maart 2013, 12/00369, LJN: BZ7181 kan een structureel en frequent verblijf in een woning tot de conclusie leiden dat sprake is van het gebruik van een woonruimte. Deze uitspraak betrof de gemeentelijke afvalstoffenheffing en rioolrechten, maar is ook voor de ingezetenenheffing relevant.

Van een woonruimte is blijkens het arrest van de Hoge Raad van 26 juni 1996, Belastingblad 1996, blz. 431, sprake als de ruimte over zelfstandige voorzieningen (keuken, douche, sanitair) beschikt. De gebruiker van de ruimte mag dus niet meer dan bijkomstig afhankelijk zijn van voorzieningen elders in het gebouw. Is dat wel het geval, dan is geen sprake van een woonruimte en kan van de gebruiker geen ingezetenenheffing worden geheven.

In de onderdelen d, e en f wordt steeds het begrip 'zakelijk gerechtigden' gebruikt als omschrijving voor degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van onroerende zaken in het gebied van het waterschap en uit dien hoofde belastingplichtig zijn (vgl. artikel 117, eerste lid, onderdelen b tot en met d en artikel 122a, tweede lid, van de Waterschapswet). Het gaat meer specifiek om de zakelijk gerechtigden ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, zakelijk gerechtigden natuurterreinen en zakelijk gerechtigden gebouwd. De beperkte rechten die tot belastingplicht leiden, zijn:

- appartementsrecht;
- erfpachtrecht;
- recht van opstal;

- recht van vruchtgebruik;
- recht van beklemming;
- recht van gebruik en bewoning;
- de bekleemde meier en
- het beperkt recht in de zin van artikel 5, derde lid, onderdeel b, van de Belemmeringenwet privaatrecht.

Ingevolge artikel 119, eerste lid, van de Waterschapswet moet voor het antwoord op de vraag wie heffingplichtig is, van de basisregistratie kadaster worden uitgegaan: heffingplichtig is degene die bij het begin van het jaar als rechthebbende in deze basisregistratie is vermeld, tenzij het tegendeel blijkt. Indien er naast eigendom ook sprake is van een beperkt recht of indien sprake is van meer dan één beperkt recht, is de vraag wie van de zakelijk gerechtigden in de heffing moet worden betrokken. Artikel 119, tweede en derde lid, geven voor deze situaties de rangorde aan.

In onderdeel g is aangegeven wat in het kader van deze verordening onder buitendijks gelegen onroerende zaken moet worden verstaan. Of een onroerende zaak binnen- dan wel buitendijks is gelegen, is van belang in geval van een eventuele tariefdifferentiatie buitendijks als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van de Waterschapswet. Voor buitendijks gelegen onroerende zaken kan het algemeen bestuur van het waterschap een lagere heffing vaststellen.

Artikelen 2 en 3 Kostentoedeling watersysteembeheer en wegenbeheer

In artikel 2 is aangegeven wat het aandeel van iedere heffingplichtige categorie in de kosten van de taakuitoefening is. Het aandeel wordt uitgedrukt in procenten. Artikel 2 vormt hiermee het kernartikel van de verordening. Het toedelen van kosten aan de categorieën geschiedt in twee stappen. In de eerste stap wordt het kostenaandeel van de categorie ingezetenen bepaald en in de tweede stap worden de resterende kosten van de taakuitoefening over de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd verdeeld. Deze exercitie gebeurt in de zogenaamde kostentoedelingsonderzoeken van de waterschappen. De uitkomsten van de kostentoedelingsonderzoeken vinden hun weerslag in de kostentoedelingsverordening.

Stap 1: Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen

De eerste stap in het kostentoedelingsproces is het toedelen kosten aan de categorie ingezetenen. Dit gebeurt aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap. Voor het bepalen van de gemiddelde inwonerdichtheid wordt uitgegaan van het totaal aantal inwoners zoals dat uit de GBA-gegevens van de in het waterschapsgebied liggende gemeenten blijkt en de totale oppervlakte van het waterschapsgebied. De categorie ingezetenen draagt altijd voor ten minste 20% en ten hoogste 60% bij in de kosten van de taakuitoefening. Het exacte kostenaandeel in individuele gevallen is zoals gezegd afhankelijk van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap. Het door een waterschap bij de kostentoedelingsverordening te bepalen kostenaandeel bedraagt:

_ indien het gemiddeld aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap 500 of minder is, minimaal 20 en maximaal 30%;

_ indien het gemiddeld aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap meer dan 500 maar minder dan 1000 is, minimaal 31 en maximaal 40%;

_ indien de gemiddelde inwonerdichtheid meer dan 1000 is, minimaal 41 en maximaal 50%.

Er is dus steeds sprake van een bandbreedte van 10% per inwonerdichtheidsklasse. Het algemeen bestuur van het waterschap moet binnen deze bandbreedte het exacte ingezetenen-aandeel bepalen. Hoe dit gebeurt, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

Verhoging maximale percentages ingezetenen-aandeel

Zie voor een toelichting op dit onderwerp onderdeel 3.1 van het Algemeen deel van deze toelichting.

Bepaling ingezetenen-aandeel voor de watersysteemheffing

De gemiddelde inwonerdichtheid in het gehele beheersgebied van Schieland en de Krimpenerwaard bedraagt 1.680 inwoners per vierkante kilometer. Hierdoor valt het ingezetenaandeel voor de watersysteemheffing op basis van artikel 120, tweede lid, onder c in de bandbreedte van minimaal 41% en maximaal 50%. Met een inwonerdichtheid van 1680 ligt het in de rede voor de kostentoedeling uit te gaan van het maximale percentage van 50. Deze inwonerdichtheid valt niet binnen het criterium „in betekenende mate” hoger. Dit zou immers 1875 zijn.

In de Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer Schieland en de Krimpenerwaard 2009 is het ingezetenenpercentage vastgesteld op 50 %. Er zijn geen bestuurlijke redenen die aanleiding geven om dit percentage te wijzigen. Het ingezetenaandeel voor de watersysteemheffing is bepaald op 50%.

Bepaling ingezetenaandeel voor de wegenheffing in de Krimpenerwaard

De gemiddelde inwonerdichtheid in het taakgebied van de Krimpenerwaard waar de wegentaak wordt uitgevoerd bedraagt 575 inwoners per vierkante kilometer. Hierdoor valt het ingezetenaandeel voor de watersysteemheffing op basis van artikel 120, tweede lid, onder b in de bandbreedte van minimaal 31% en maximaal 40%. Op een schaal van 501 tot en met 1.000 inwoners zou bij 575 inwoners een ingezetenaandeel van 32% toegepast kunnen worden. Hiermee wordt aangesloten bij de methodiek die ook voor de watersysteemheffing geldt.

In de Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer Schieland en de Krimpenerwaard 2009 is het ingezetenenpercentage vastgesteld op 32 %. Er zijn geen redenen die aanleiding geven om dit percentage te wijzigen. Het ingezetenaandeel voor de wegenheffing is bepaald op 32 %.

Stap 2: Toedelen van de resterende kosten aan de eigenaren van onroerende zaken

Nadat is bepaald welk aandeel in de kosten door de categorie ingezetenen moet worden opgebracht, worden in de tweede stap van de kostentoedeling de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd toegeedeeld. Dit gebeurt op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. De onderlinge waardeverhouding bepaalt ieders aandeel in de kosten. Het Waterschapsbesluit geeft nadere regels voor de waardebepaling.

Waardebepaling categorie ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen

Deze categorie valt voor de waardebepaling uiteen in vijf 'subcategorieën', te weten:

- _ Agrarische gronden;
- _ Openbare landwegen, inclusief kunstwerken;
- _ Banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken;
- _ Bouwpercelen en
- _ Overige ongebouwde onroerende zaken.

Voor deze onderverdeling is gekozen omdat tussen de groepen zowel de wijze van waardebepaling als de waarde per hectare verschilt. Van elke subcategorie moet de waarde worden bepaald. Dit gebeurt globaal, wat in dit geval betekent dat het waterschap niet van elk individueel object dat tot de betreffende subcategorie behoort een exacte waarde hoeft te bepalen. Volstaan kan worden met het bepalen van de gemiddelde waarde van het geheel aan onroerende zaken dat tot de betreffende categorie behoort. Om tot de waarde van een subcategorie te komen, wordt haar oppervlakte vermenigvuldigd met de gemiddelde waarde per hectare. De optelsom van de waarden van de subcategorieën is de totale waarde van de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur.

• Waardebepaling agrarische gronden

Onder agrarische grond wordt ingevolge artikel 6.1, onder a, van het Waterschapsbesluit de ten behoeve van de landbouw als bedoeld in artikel 312 van Boek 7 van het BW, bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond verstaan, voor zover deze niet de ondergrond vormt van gebouwde

eigendommen. Natte veenweidegebieden behoren ook tot de categorie agrarische gronden. Bossen behoren er niet toe; zij worden op grond van artikel 116, onder c, van de Waterschapswet tot de categorie natuurterreinen gerekend. De ondergrond van glasopstanden kwalificeert evenmin als agrarische grond, maar is tezamen met de glasopstand zelf een gebouwde onroerende zaak.

De gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden wordt bepaald op basis van of afgeleid uit verkooptransacties van deze gronden in het gebied van het waterschap. Het Waterschapsbesluit zegt in artikel 6.5, tweede lid, dat de waarde wordt bepaald op de waarde die aan de gronden moet worden toegekend indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de gronden als agrarische gronden in gebruik zouden blijven. Dit betekent dat transacties waarbij geen marktconforme prijs tot stand is gekomen (dit kan bij transacties in de familiesfeer het geval zijn), niet in de berekeningen mogen worden meegenomen. Verder dient bij de waardebepaling geen rekening te worden gehouden met de waardedrukkende invloed die uitgaat van eventuele beperkte rechten die op de onroerende zaak rusten. Hetzelfde geldt voor verpachte gronden. In de praktijk wordt voor de waarde van agrarische

gronden aangesloten bij onderzoeksgegevens van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze gegevens vormen een goede basis voor de waardebepaling in het kader van de kostentoedeling.

- *Waardebepaling 'openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief Kunstwerken*

Het Waterschapsbesluit benoemt de openbare landwegen (inclusief kunstwerken) en de banen voor openbaar vervoer per rail (inclusief kunstwerken) apart van elkaar. In feite is voor de kostentoedeling dus sprake van twee afzonderlijke 'subcategorieën'. Omdat de wijze waarop de waarde van deze subcategorieën wordt bepaald aan elkaar gelijk is, worden ze in deze toelichting gezamenlijk besproken.

Bij de waardebepaling van openbare landwegen (wegen) en banen voor openbaar vervoer per rail (spoorbanen) worden behalve de wegen en spoorbanen zelf ook verkeersvoorzieningen en kunstwerken betrokken. Bij verkeersvoorzieningen moet worden gedacht aan grond die dienstbaar is aan het verkeer over de weg (grond die een bijdrage levert aan de verkeerskundige functionaliteit van de weg), zoals tussenbermen, geluidswerende voorzieningen, obstakelvrije zone's, bermsloten, e.d. Voorbeelden van kunstwerken zijn bruggen, viaducten en tunnels. De gemiddelde waarde per hectare weg of spoorbaan wordt gesteld op de vervangingswaarde. Dit is het bedrag dat met de herbouw van een identiek vervangend object gepaard zou gaan, waarbij rekening moet worden gehouden met een correctiefactor voor technische en functionele veroudering. Om te voorkomen dat de waterschappen van geval tot geval steeds zelf deze correctiefactor zouden moeten bepalen, is de factor in het Waterschapsbesluit zelf vastgelegd. De correctiefactor is vastgesteld op 25%. De Taxatiewijzer voor de waardebepaling van openbare wegen en spoorwegen (taxatiewijzer wegen, uitgegeven door de Unie van Waterschappen) bevat handreikingen en een rekenmodel voor de waardebepaling.

- *Waardebepaling bouwpercelen*

Bouwpercelen zijn ongebouwde, al dan niet bouwrijp gemaakte percelen, waarop gebouwd mag worden (artikel 6.1, onder b, Waterschapsbesluit). Alhoewel bouwpercelen (tot het moment waarop bouwactiviteiten aanvangen) ongebouwde onroerende zaken zijn, moeten de gemeenten er wel een WOZ-waarde voor bepalen. Bouwpercelen zijn immers niet opgenomen in de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet WOZ (Regeling van 23 december 1994, Stcrt. 1994, 252, zoals laatstelijk gewijzigd op 20 december 2007, Stcrt. 2007, 251). Voor de waarde van bouwpercelen wordt dan ook uitgegaan van de vastgestelde WOZ-waarden (artikel 6.7, Waterschapsbesluit).

- *Waardebepaling overige ongebouwde onroerende zaken*

De subcategorie overige ongebouwde onroerende zaken is een echte restcategorie waartoe alle ongebouwde onroerende zaken behoren die niet in een van de voorgaande subcategorieën zijn onder te brengen. Tot de subcategorie overige ongebouwde onroerende zaken behoren onder andere volkstuinen, begraafplaatsen, openbare parken en plantsoenen en recreatie- en sportterreinen, voor zover zij althans niet op grond van artikel 118, lid 2, van de Waterschapswet deel uitmaken van een gebouwd eigendom. Om redenen van eenvoud heeft de wetgever ervoor gekozen om voor de gemiddelde waarde per hectare aan te sluiten bij de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap.

Waardebepaling categorie natuurterreinen

Ook voor de categorie natuurterreinen moet in het kader van de kostentoedeling een waarde worden vastgesteld. Natuurterreinen zijn in artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet gedefinieerd als "ongebouwde onroerende zaken waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Onder natuurterreinen worden mede verstaan bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare". Tot de categorie natuurterreinen behoren onder andere heidevelden, moerassen, zandverstuivingen en duingebieden. In de regel zullen stadsparken, plantsoenen, e.d. vanwege hun recreatieve functie niet als een natuurgebied kunnen worden aangemerkt. Bij open wateren moet worden gedacht aan vennen, meren, plassen en daarmee vergelijkbare wateren met een open en weids karakter.

De gemiddelde waarde per hectare van natuurterreinen bedraagt 20% van de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap. Over de vraag wat wel en wat niet als een natuurterrein in de zin van de Waterschapswet moet worden aangemerkt, bestaan in de praktijk in een aantal gevallen verschillen van inzicht tussen waterschappen en grondeigenaren. De verschillen van inzicht concentreren zich voornamelijk rond graslanden en akkers die in de praktijk (mede) agrarisch worden gebruikt, of waar agrarische beheermaatregelen worden ingezet. De hamvraag is in deze gevallen veelal dan ook of de inrichting en het beheer van het betreffende perceel geheel of nagenoeg geheel is afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Om hierover duidelijkheid te krijgen, voeren de Unie van Waterschappen en het Bosschap in gezamenlijk overleg een aantal landelijke voorbeeldzaken. Nog niet alle rechtbanken zijn op dit moment tot een beslissing gekomen. De lijn die uit de tot nu toe gedane uitspraken kan worden gedestilleerd, is dat de inrichting en het beheer slechts beperkt (dit is: voor minder dan 10%) mogen zijn afgestemd op andere doelstellingen dan het behoud of de ontwikkeling van natuur. Is dit niet het geval, dan zijn de rechters van mening dat van een natuurterrein in de zin van de Waterschapswet geen sprake is. Hiermee ondersteunen de betreffende rechtbanken de invulling die de Unie in 2008 aan het criterium "geheel of nagenoeg geheel" uit artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet heeft gegeven.

Waardebepaling categorie gebouwde onroerende zaken

Voor het bepalen van de waarde van de gebouwde onroerende zaken in het gebied van het waterschap moet worden aangesloten bij de WOZ-waarden, zoals deze door de gemeenten zijn vastgesteld. Wat onder een gebouwd object moet worden verstaan, is in artikel 118, eerste en tweede lid, van de Waterschapswet geregeld. Op grond van het tweede lid wordt een samenstel van ongebouwde en gebouwde eigendommen als één gebouwde onroerende zaak aangemerkt. Het ongebouwde eigendom verliest in deze gevallen als het ware dus zijn ongebouwde karakter en wordt samen met het gebouwde object één gebouwde onroerende zaak. Als het ongebouwde eigendom echter een object is waarvoor de gemeente op basis van artikel 18, vierde lid, Wet WOZ in combinatie met de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet WOZ, geen waarde behoeft vast te stellen, dan vormt dit ongebouwde eigendom geen samenstel met een gebouwd eigendom. In deze gevallen blijft het ongebouwde eigendom dus gewoon ongebouwd.

Waardepeildatum

Aan de onroerende zaken in het gebied van het waterschap moet in het kader van de kostentoedeling een waarde worden toegekend. De waardepeildatum ligt maximaal twee jaar vóór het begin van het eerste kalenderjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (artikel 6.11, eerste lid, Waterschapsbesluit). Het eerste jaar waarop de onderhavige kostentoedelingsverordening betrekking heeft, is 2014. Waterschappen mogen de waardepeildatum dus op 1 januari 2013 of op 1 januari 2012 stellen. Om praktische redenen wordt in deze modelverordening van de waardepeildatum 1 januari 2012 uitgegaan (zie voor een nadere toelichting het Algemeen deel van deze toelichting, onderdeel 4.1).

Het tweede lid van artikel 6.11 bepaalt zowel voor de categorie ongebouwde onroerende zaken als voor de categorie natuurterreinen met zoveel woorden dat de waardebepaling plaatsvindt naar de hoedanigheid en de staat van deze onroerende zaken op de waardepeildatum. Voor gebouwde onroerende zaken vloeit dit voorschrift al rechtstreeks uit de Wet WOZ voort.

Artikel 4 Tariefdifferentiatie

Het algemeen bestuur van een waterschap kan in een aantal gevallen besluiten om de belastingtarieven zoals die voor de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd zijn vastgesteld, te differentiëren, dat wil zeggen: hoger of lager vast te stellen. De bevoegdheid om tarieven te differentiëren is een facultatieve bevoegdheid van het waterschapsbestuur. De gevallen waarin tariefdifferentiatie is toegestaan, zijn in de Waterschapswet (artikel 122) met zoveel woorden genoemd. Ook de mate waarin tarieven gedifferentieerd kunnen worden, is in de wet geregeld. Zie voor een nadere toelichting ook de Handreiking tariefdifferentiatie van de Unie. De hoofdregel die uit artikel 121, eerste lid, onderdelen b, c en d van de Waterschapswet voortvloeit, is dat het tarief van de belasting per eenheid van de heffingsmaatstaf gelijk is. Op grond van deze hoofdregel dient dus sprake te zijn van een gelijk tarief per hectare voor de onroerende zaken die tot de categorie ongebouwd behoren, een gelijk tarief per hectare voor de onroerende zaken die tot de categorie natuur behoren en een gelijk percentage van de WOZ-waarde voor alle onroerende zaken die tot de categorie gebouwd behoren. De bepalingen over de tariefdifferentiatie maken het mogelijk om van deze hoofdregel af te wijken. Indien tariefdifferentiatie wordt toegepast, zal bij de betreffende belastingcategorieën dus geen sprake meer zijn van gelijke tarieven. Tariefdifferentiatie moet in de kostentoedelingsverordening worden geregeld. Zowel de situaties waarin tariefdifferentiatie zal plaatsvinden als de mate waarin dit zal geschieden, moeten in de kostentoedelingsverordening tot uitdrukking worden gebracht. Voor welk(e) percentage(s) in specifieke gevallen precies wordt gekozen, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

In de Handreiking tariefdifferentiatie van de Unie worden de waterschappen aanbevolen om:

- _ terughoudend gebruik van de tariefdifferentiatie te maken;
- _ voor de categorie natuurterreinen geen tariefdifferentiatie in te stellen;
- _ cumulatie van tariefdifferentiatie te beperken;
- _ zoveel mogelijk gelijke tariefverhogingen/-verlagingen per belastingcategorie te hanteren.

Besloten is om tariefdifferentiatie in de watersysteemheffing te handhaven voor buitendijks gelegen onroerende zaken en tariefdifferentiatie voor eigenaren van verharde openbare wegen in te voeren. Voor de motivering voor het wel, dan niet toepassen van tariefdifferentiatie verwijzen wij u naar onderdeel 8.2 van het Algemene deel van deze toelichting.

Lid 1 Buitendijks gelegen onroerende zaken

Dit artikellid regelt de tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken. Dit kunnen zowel ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn als gebouwde onroerende zaken zijn. Het gedifferentieerde tarief is maximaal 75% lager dan de in de verordening op de watersysteemheffing voor de genoemde categorieën vastgestelde tarieven.

Lid 2 Verharde openbare wegen

Dit artikellid regelt de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen in die gevallen waarin het waterschap voor 1 juli 2012 nog geen gebruik maakte van de mogelijkheid om het tarief voor 'wegen' te differentiëren. In deze gevallen kan het tarief voor verharde openbare wegen maximaal 100% hoger worden gesteld dan het tarief dat in de verordening op de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, is vastgesteld.

Artikel 5 Cumulatie van tariefdifferentiatie

Ingevolge artikel 122, vierde lid, van de Waterschapswet kunnen de tariefdifferentiaties van het eerste, tweede en derde lid van dat artikel naast elkaar worden toegepast. Deze zogenoemde cumulatie van tariefdifferentiatie is een bevoegdheid van het waterschap en niet een verplichting. Cumulatie kan pas aan de orde zijn als zich in het gebied van het waterschap twee of meer van de situaties voordoen als genoemd in artikel 122, eerste tot en met derde lid, van de Waterschapswet.

De wettelijke bepaling over het naast elkaar kunnen toepassen van tariefdifferentiaties is ruim geformuleerd. In artikel 5 is er voor gekozen om voor wegen die onder de watersysteemheffing vallen, de tariefdifferentiatie te cumuleren met de differentiatie voor buitendijkse gebieden. Wegen doorsnijden immers het gehele waterschapsgebied en komen zeer verspreid voor.

Artikel 6 Inwerkingtreding en citeertitel

Lid 1

Dit lid bepaalt dat de kostentoedelingsverordening die tot nu toe heeft gegolden, wordt ingetrokken met ingang van het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2014. De oude verordening blijft gelden voor de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.

Lid 2

Op grond van artikel 73, eerste lid, van de Waterschapswet verbinden besluiten van het waterschap die algemeen verbindende regels inhouden, niet dan wanneer zij zijn bekendgemaakt. Op grond van artikel 74 van de Waterschapswet treedt de verordening met ingang van de achtste dag na die van haar bekendmaking in werking of op een in de betreffende verordening aangewezen tijdstip. Het bekendgemaakte besluit treedt met ingang van 1 januari 2014 in werking.

Lid 3

De onderhavige kostentoedelingsverordening wordt voor het eerst toegepast op het belastingjaar dat op 1 januari 2014 aanvangt. Dit jaartal is onderdeel van de citeertitel van de verordening. De maximale geldigheidsduur van de verordening is vijf jaar. Na ommekomst van deze termijn móét de verordening worden herzien, maar herziening op een eerder moment is dus ook mogelijk. In verband met dit laatste, is het niet wenselijk aan de verordening een einddatum mee te geven.

Lid 4

De verordening wordt voorzien van een citeertitel. De naam van het waterschap en het jaartal 2014 maken hiervan deel uit.