

Vergaderjaar 2007–2008

31 515

Wijziging van de Waterschapswet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet modernisering waterschapsbestel, tot aanbrenging van verbeteringen van wetstechnische en inhoudelijk ondergeschikte aard

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

Dit wetsvoorstel strekt tot het aanbrengen van verbeteringen van de Waterschapswet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet modernisering waterschapsbestel. Het betreft wetstechnische verbeteringen, correcties van onjuiste verwijzingen en enkele wijzigingen van inhoudelijk ondergeschikte aard, die onder andere verband houden met de Wet modernisering waterschapsbestel.

Een groot deel van de bepalingen in het voorstel voor de Veegwet heeft betrekking op de wijziging van het belastingstelsel van de waterschappen dat op 1 januari 2009 ingaat. Daarom wordt ernaar gestreefd de Veegwet uiterlijk op die datum in werking te laten treden.

De wijzigingen worden artikelsgewijs toegelicht, behoudens de wijzigingen tot herstel van evidente onvolkomenheden als typefouten en foutieve verwijzingen.

ARTIKEL I

Onderdeel A

De wijziging van artikel 7, tweede lid, herstelt een omissie in de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Stb. 2005, 282).

Onderdeel D

Om betrokkenheid bij de uitoefening van de taken van het waterschap bij de bestuurders te waarborgen geldt als voorwaarde voor het lidmaatschap van het algemeen bestuur dat men ingezetene is van het waterschap. Voor vertegenwoordigers van de categorie rechthebbenden op natuurterreinen wordt een uitzondering gemaakt (artikel 31, eerste lid, van de Waterschapswet; amendement-Van der Staij, Kamerstukken II 2006/07, 30 601, nr. 8). Hierdoor kan een lid van het algemeen bestuur tevens lid zijn van het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur van een ander waterschap. Het laatste kan zich eveneens voordoen door de mogelijkheid in het dagelijks bestuur personen te benoemen van buiten het algemeen bestuur (artikel 41, derde lid, van de Waterschapswet). Omdat het combineren van bestuursfuncties van verschillende waterschappen

ongewenst is, wordt voorgesteld om in artikel 31, tweede lid, van de Waterschapswet te bepalen dat een lid van het algemeen bestuur niet tevens lid kan zijn van het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur van een ander waterschap.

Onderdeel E

Artikel 79 van de Waterschapswet bevat regels met betrekking tot de inspraakverordening. Het artikel is in 2005 gewijzigd vanwege de introductie van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 2005, 282). Vóór deze wetswijziging bepaalde het tweede lid van artikel 79 ten aanzien van welke besluiten in elk geval inspraak geregeld diende te worden. Van deze verplichting werden onder andere belastingverordeningen expliciet uitgezonderd. Dit tweede lid is echter in 2005 geschrapt. Ter motivering van deze wijziging van artikel 79 werd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel verwezen naar de eerdere aanpassing van de corresponderende bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet waarbij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing werd verklaard (Stb. 2002, 54). In de parlementaire geschiedenis van artikel 150 van de Gemeentewet en artikel 147 van de Provinciewet wordt uitdrukkelijk vermeld dat het ter volledige beoordeling van de gemeenteraad en provinciale staten is ten aanzien van welke beleidsvoornemens inspraak wordt verleend. Om buiten twijfel te stellen dat dit eveneens geldt voor het algemeen bestuur van het waterschap en ten aanzien van belastingverordeningen, wordt voorgesteld de tekst van artikel 79 volledig in overeenstemming te brengen met die van de corresponderende bepalingen in de Gemeentewet en de Provinciewet. Daartoe wordt in het eerste lid van artikel 79 de zinsnede «de door dat bestuur te nemen besluiten» vervangen door «het beleid van dat bestuur».

Onderdeel F

Met dit onderdeel wordt bewerkstelligd dat hetgeen in artikel 108, tweede lid, onder b, van de Waterschapswet is bepaald met betrekking tot de berekening van de tarieven van gebruiks- en andere genotsrechten ook geldt voor door het waterschap te heffen leges. Dit was abusievelijk niet geregeld.

Onderdeel J

Artikel 116 van de Waterschapswet bevat begripsbepalingen. In de aanhef van het artikel worden de definities van toepassing verklaard op hoofdstuk XVII en de daarop berustende bepalingen. De definities worden echter ook gebruikt in artikel 122a van de wet, dat onderdeel uitmaakt van hoofdstuk XVIIA. Om die reden wordt voorgesteld aan artikel 122a een nieuw lid toe te voegen waarin artikel 116 van toepassing wordt verklaard.

Onderdeel K

Waterschappen die in (een deel van) hun gebied belast zijn met het wegenbeheer kunnen ter bestrijding van de kosten die samenhangen met de behartiging van deze taak een wegenheffing heffen. Het algemeen bestuur dient een verordening vast te stellen waarin voor elk van de categorieën heffingplichtigen het kostendeel wordt vermeld (artikel 122b, eerste lid, van de Waterschapswet). Bij provinciaal reglement wordt bepaald aan welke regels de kostentoedeling dient te voldoen. Het tweede lid van artikel 122b van de Waterschapswet vermeldt enkele artikelen die betrekking hebben op de watersysteemheffing en van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Artikel 120, dat de kostentoedeling

bij de watersysteemheffing regelt, wordt abusievelijk niet genoemd. Daarom wordt voorgesteld in de opsomming in het tweede lid van artikel 122b ook artikel 120 van de Waterschapswet op te nemen.

Onderdeel L

De zuiveringsheffing wordt geheven op basis van de vervuilingswaarde van de afgevoerde stoffen, uitgedrukt in vervuilingseenheden. Het aantal vervuilingseenheden wordt berekend met behulp van door meting, bemonstering en analyse verkregen gegevens, overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels, zo bepaalt artikel 122g van de Waterschapswet. Er kan bij een waterschap evenwel behoefte bestaan om in aanvulling op de algemene maatregel van bestuur bij verordening nadere regels te stellen. Het algemeen bestuur is daartoe bevoegd op grond van artikel 111 van de Waterschapswet, dat in algemene zin bepaalt welke onderwerpen in belastingverordeningen moeten worden geregeld. Omdat artikel 122g specifiek ziet op meting, bemonstering en analyse is het echter zuiverder om de basis voor de bevoegdheid van de waterschapsbesturen tot nadere regelgeving in dit artikel te regelen. Bovendien komt dit de duidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling tussen de amvb-wetgever en het algemeen bestuur van het waterschap ten goede. Met het oog daarop wordt voorgesteld aan artikel 122g een tweede lid toe te voegen, inhoudende dat bij de algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat nadere regels worden gesteld bij verordening van het algemeen bestuur.

Onderdeel M

De bestaande verontreinigingsheffing in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) heeft zowel betrekking op directe lozingen als op indirecte lozingen. Met ingang van 2009 worden indirecte lozingen onderworpen aan de zuiveringsheffing op grond van de Waterschapswet en ziet de Wvo-heffing van de waterschappen alleen nog op directe lozingen op oppervlaktewateren. Artikel 28, tweede lid, van de Wvo, dat het algemeen bestuur van het waterschap de bevoegdheid geeft nadere regels te stellen met betrekking tot de heffing, is dan nog slechts van toepassing op de verontreinigingsheffing ter zake van directe lozingen. Omdat een corresponderende bepaling voor de zuiveringsheffing in de Waterschapswet ontbreekt, terwijl bij de waterschapsbesturen wel de behoefte bestaat nadere regels te stellen, wordt voorgesteld in de Waterschapswet daartoe de bevoegdheid te creëren. Er wordt een nieuw artikel 122l ingevoegd, dat deze bevoegdheid regelt.

Onderdeel N

In artikel 151 van de Waterschapswet bepaalt dat tegen goedkeuringsbesluiten van gedeputeerde staten beroep kan worden ingesteld, maar maakt in het derde lid een uitzondering voor de kostentoedelingsverordening ten behoeve van de watersysteemheffing. Om te bewerkstelligen dat voor de kostentoedelingsverordening voor de wegenheffing (artikel 122b, eerste lid, van de Waterschapswet) hetzelfde geldt, wordt in het voorstel het derde lid van artikel 151 dienovereenkomstig aangevuld.

ARTIKEL II

Onderdeel A

Een vervuilingseenheid vertegenwoordigt het gemiddelde zuurstofverbruik van een natuurlijk persoon per kalenderjaar. Artikel 7, derde lid, gaat evenwel uit van het zuurstofgebruik per etmaal. Daarom wordt voorgesteld in artikel 7, derde lid, «150 gram zuurstof per etmaal» te vervangen door: 54,8 kilogram zuurstof per kalenderjaar.

Onderdeel B

De Wet modernisering waterschapsbestel maakt onderscheid tussen «afvoeren» en «lozen». Onder afvoeren wordt verstaan «het brengen van stoffen op een riolering of op een zuiveringstechnisch werk» ofwel indirect lozen. De term lozen wordt gebruikt voor direct lozen. Omdat de verontreinigingsheffing sinds de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel nog slechts ziet op directe lozingen, dient in het eerste lid van artikel 21 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren «afgevoerd» te worden gewijzigd in «geloosd».

Onderdeel C

Onderdeel 1

In het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel, zoals dit oorspronkelijk luidde, werd de afschaffing voorgesteld van de 50% reductie op het tarief van de verontreinigingsheffing voor lozing vanuit rioolwaterzuiveringsinstallaties op rijkswateren. Omdat dit tot gevolg zou hebben dat de opbrengst van de heffing zou toenemen, terwijl er geen oogmerk was om de inkomsten van het Rijk te vergroten, werd tevens het tarief voor de rijksheffing verlaagd van € 31,76 tot € 25,00 per vervuilingseenheid (Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, blz. 30–31).

Door een amendement van de leden Lenards en van Lith is de afschaffing van de kortingsregeling ongedaan gemaakt (Kamerstukken II 2006/07, 30 601, nr. 11). Hoewel door het amendement het voornaamste argument voor de verlaging is komen te vervallen, is de tariefverlaging gehandhaafd. Indien het tarief niet wordt aangepast, zal dit een inkomstenderving door het Rijk van ca. € 6 mln. tot gevolg hebben. Een tariefsverhoging is ook nodig omdat door de Wet modernisering waterschapsbestel de maatstaf voor zuurstofbindende stoffen is gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat per 1 januari 2009 een vervuilingseenheid het zuurstofverbruik per jaar van 54,8 kilogram in plaats van 49,6 kilogram vertegenwoordigt. Dit heeft tot gevolg dat het aantal geloosde vervuilingseenheden met ca. 10% afneemt. Daarom wordt voorgesteld het tarief per 1 januari 2009 te verhogen tot € 35,50 per vervuilingseenheid. In de verhoging is tevens een kleine inflatiecorrectie verdisconteerd.

Onderdeel 2

Artikel 24, vierde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren bepaalt dat het tarief van de verontreinigingsheffing van het waterschap ten minste 50% en ten hoogste 100% van het voor het betrokken belastingjaar vastgestelde tarief van de zuiveringsheffing bedraagt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel werd als motivering voor deze bandbreedte gegeven dat het wetsvoorstel de waterschappen verplichtte om de heffing voortaan ook op te leggen voor effluentlozingen vanuit een «eigen» zuiveringstechnisch werk op wateren in eigen beheer. Door de doorberekening van deze aanslagen in de zuiveringsheffing zou dit ertoe leiden dat uit de opbrengst van de zuiveringsheffing via de verontreinigingsheffing geld zou vloeien naar het watersysteembeheer. De band-

breedte diende ervoor de waterschappen de mogelijkheid te geven de omvang van deze geldstroom te beïnvloeden (Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, blz. 30).

Omdat door een amendement van de leden Lenards en van Lith (Kamerstukken II 2006/07, 30 601, nr. 13) de effluentlozingen op water in eigen beheer zijn vrijgesteld (artikel 18, vijfde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren), is er geen reden meer om de bandbreedte te handhaven. Om die reden wordt voorgesteld de bandbreedte te schrappen en het tarief van de verontreinigingsheffing gelijk te stellen aan dat van de zuiveringsheffing. Bij dit voorstel spelen ook de volgende overwegingen een rol. Om verontreiniging van het oppervlaktewater te voorkomen is het van belang dat afvalwater via riolering en rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt afgevoerd en niet rechtstreeks op oppervlaktewater wordt geloosd. De heffing op directe lozingen kan daartoe een prikkel zijn, mits het tarief niet te laag is. Een te laag tarief leidt er tevens toe dat de neiging van bedrijven om af te koppelen van de riolering en de zuivering (het zogenoemde afhaken) zal toenemen. Afhaken heeft weer tot gevolg dat de kosten per vervuilingseenheid toenemen, omdat de waterschappen bij het ontwerp van hun rioolwaterzuiveringsinstallaties rekening hebben gehouden met de afvoer vanuit bedrijven. Om deze effecten te beperken wordt in het wetsvoorstel het tarief van de verontreinigingsheffing van het waterschap gelijkgesteld aan het tarief van de zuiveringsheffing van dat waterschap. Dit sluit ook aan bij de huidige situatie, omdat voor de Wvo-heffing nu nog geen onderscheid wordt gemaakt tussen directe en indirecte lozingen

ARTIKEL III

Onderdeel A

Artikel X van de Wet modernisering waterschapsbestel strekt ertoe te regelen dat op de jaarrekening 2008 totdat deze is vastgesteld de bepalingen in de Waterschapswet betreffende de jaarrekening, zoals deze luiden onmiddellijk voorafgaande aan de inwerkingtreding van deze wet, van toepassing blijven. Dit geldt ook ten aanzien van de inrichting van de jaarrekening, de verantwoording aan het dagelijks bestuur en de daarbij over te leggen bescheiden. Daarom wordt in artikel X van de Wet modernisering waterschapsbestel aan de daarin genoemde bepalingen artikel 105 van de Waterschapswet (oud) toegevoegd.

Onderdeel B

Onderdeel 1

Artikel XI, eerste lid, heeft betrekking op de kostentoedelingsverordening voor de watersysteemheffing en – indien van toepassing – voor de wegenheffing. De foutieve verwijzingen zijn gecorrigeerd.

Onderdeel 2

Artikel XI, tweede lid, ziet op de vaststelling van alle belastingverordeningen en niet enkel op de verordening op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De tekst verwijst daarnaast abusievelijk naar de artikelen 20, 22 en 26 van deze wet. De voorgestelde nieuwe tekst corrigeert dit.

Artikel XI, tweede lid, schrijft voor dat de belastingverordeningen voor de eerste keer worden vastgesteld vóór de vaststelling van de begroting 2009. Gebruikelijk is de wijziging van de heffingsverordeningen vast te stellen na de begrotingsbehandeling, omdat de tarieven – een essentieel onderdeel van de heffingsverordening – zijn gebaseerd op de in de begroting opgenomen inkomsten. Nu sprake is van nieuwe belastingverorde-

ningen, waarbij de invoering van de verontreinigingsheffing en de wegenheffing afhankelijk is van besluitvorming door het algemeen bestuur van het waterschap, moeten deze verordeningen worden vastgesteld voorafgaand aan de vaststelling van de begroting 2009. Het geniet de voorkeur dat deze besluitvorming plaatsvindt in een eerdere vergadering dan die waarin de begroting 2009 wordt vastgesteld, maar als een waterschap ervoor kiest de verordeningen vast te stellen direct voorafgaande aan de besluitvorming over de begroting, wordt dit door deze bepaling niet onmogelijk gemaakt.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa