

Vergaderjaar 2017–2018

34 542

Voorstel van wet van het lid Veldman tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet milieubeheer houdende invoering van het heffen van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing van de gebruiker

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 juni 2018

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	1
2.	Uitgangspunt «wie van publieke voorziening gebruik maakt moet daarvoor betalen»	3
3.	Gemeentelijke autonomie	6
4.	Timing wetsvoorstel	7
5.	Gevolgen wetsvoorstel	7
6.	Advisering en consultatie	8

1. Inleiding

De initiatiefnemer dankt de verschillende fracties voor hun inbreng. Hij dankt de leden van VVD en CDA voor het onderschrijven van het uitgangspunt «de vervuiler betaalt». De initiatiefnemer dankt de leden van D66 en PvdA voor de waardering die zij hebben uitgesproken. De initiatiefnemer hoopt na een algemene inleiding de vragen van de verschillende leden van alle fracties te kunnen beantwoorden. Hiervoor heeft hij de verschillende bijdragen zoveel mogelijk gerubriceerd op thema zoals deze in de inhoudsopgave zijn aangegeven.

De initiatiefnemer heeft in de memorie van toelichting bij zijn initiatiefwetsvoorstel in hoofdlijn verwezen naar artikel 191 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) waarin is vastgelegd dat het gehele Europese milieubeleid is gestoeld op het beginsel dat de vervuiler betaalt:

«De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het verzorgingsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.»

De initiatiefnemer constateert dat dit beginsel in meerdere (kader)richtlijnen tot uitdrukking is gebracht, waaronder artikel 9 van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Artikel 9 van de KRW luidt als volgt:

«1. De Lidstaten houden rekening met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, met inachtneming van de economische analyse volgens bijlage III en overeenkomstig met name het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De Lidstaten zorgen er tegen het jaar 2010 voor:

- *dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn;*
- *dat de diverse watergebruikssectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten, die gebaseerd is op de economische analyse uitgevoerd volgens bijlage III en rekening houdt met het beginsel dat de vervuiler betaalt.»*

De waterdiensten zoals bedoeld in artikel 9 KRW zijn in Nederland onder andere vormgegeven via de verschillende rioleringsdiensten van gemeenten. De Nederlandse overheid heeft dit bevestigd door in de op artikel 9 KRW gebaseerde stroomgebiedbeheerplannen¹ ook op te nemen dat de rioleringsdiensten van gemeenten waterdiensten zijn. Daarnaast is bij de implementatie van artikel 9 KRW in deze stroomgebiedbeheerplannen bepaald dat de waterdiensten moeten voldoen aan artikel 9 KRW. Daar was in Nederland overigens al in grote mate sprake van. Bij de andere waterdiensten dan de rioleringsdiensten, zoals bijvoorbeeld de zuivering (in de vorm van zuiveringsheffing) en de levering van drinkwater (in de vorm van belasting op leidingwater) is het inderdaad zo dat de vervuiler/gebruiker betaalt conform artikel 9 KRW. Bij een deel van de gemeenten (2017: 39%) is dit voor de rioolheffing ook het geval². Alleen de gemeenten die (uitsluitend) van de eigenaar heffen, voldoen niet aan artikel 9 KRW.

De juriste mw. dr. P.E. Lindhout gaat in haar dissertatie specifiek in op artikel 9 KRW en de werking van het beginsel de vervuiler betaalt. Zij stelt dat er geen sprake is van nationale afwegingsruimte ten aanzien van het beginsel de vervuiler betaalt, daarbij onder andere verwijzend naar uitspraken van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU)³ [citaat] «*waarin duidelijke regels worden gegeven die voortvloeien uit het vervuiler betaalt beginsel. Te denken valt hierbij aan onder meer het uitgangspunt dat diegene die niet vervuult of niet bijdraagt aan vervuiling niet belast zou moeten worden door toepassing van het vervuiler betaalt beginsel, in tegenstelling tot degene die wel vervuult en daarvoor ook de daarmee verband houdende lasten behoren te dragen*».

De initiatiefnemer is daarom van mening dat artikel 9 KRW zelfs sterker dan artikel 191 VwEU laat zien dat het beginsel de vervuiler betaalt het leidende beginsel hoort te zijn.

¹ Nederland kent 4 stroomgebieden en evenzoveel beheerplannen, te weten Maas, Eems, Schelde en Rijn-Delta

² Coelo, Atlas van de lokale lasten 2018, blz. 58, kaart 21

³ <https://www.navigator.nl/document/id3913bcdcec5c49b6895e61f477934a64/ecli-nl-rbobr-2015-2090-ab-2015211-rioolheffing-aan-art-9-krw-komt-geen-rechtstreekse-werking-toe?anchor=ic-17576997>

2. Uitgangspunt «wie van publieke voorziening gebruik maakt moet daarvoor betalen»

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het uitgangspunt van de initiatiefnemer, dat wie van een publieke voorziening gebruik maakt, zoals het riool of de inzameling en verwerking van afval, daarvoor in beginsel ook moet betalen. Deze leden vragen op welke cijfers de stelling, dat in de helft van de Nederlandse gemeenten in een vergelijkbare situatie een heffing voor deze algemene, publieke voorzieningen volledig of grotendeels bij de eigenaren van onroerende zaken wordt neergelegd, berust. De initiatiefnemer verwijst deze leden graag naar het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). Het COELO stelt elk jaar een atlas op waarin per gemeente is aangegeven of zij de gebruiker of de eigenaar in de rioolheffing betrekken. Uit deze atlas valt op te maken dat een groot deel van de Nederlandse gemeenten (61%) de kosten van de riolering (volledig of met name) bij de eigenaren neerlegt⁴.

De leden van de CDA-fractie vragen welke gemeenten de kosten van deze publieke voorzieningen grotendeels financieren uit de algemene middelen. Zoals blijkt uit de COELO-atlas 2018 is de kostendekkendheid van de rioolheffing 0% in Oud Beijerland, 71% in Noord-Beveland, 79% in Leiden en Sint-Anthonis, 80% in Ameland en Schagen⁵. In Oud Beijerland wordt in 2018 overigens eenmalig geen rioolheffing geheven om daarmee een meevaller terug te geven aan de belastingplichtigen⁶. Met betrekking tot de afvalstoffenheffing blijkt dat de kostendekkendheid in Nijmegen 15% bedraagt, in Eemsmond 42%, in Steenwijkerland en Leiderdorp 72%, in Waalwijk en Rijswijk 79% en Molenwaard 80%⁷. Het niet kostendekkend heffen betekent uiteraard dat de resterende kosten op een andere manier gefinancierd moeten worden, meest waarschijnlijk via een hogere onroerendezaakbelasting (OZB).

Diverse leden hebben vragen gesteld over het al dan niet verdisconteerd zijn van de rioolheffing in de huren. De leden van de CDA-fractie vragen waarop de stelling gebaseerd is dat eigenaren de rioolheffing niet doorberekenen aan huurders. De leden van de SP-fractie vragen aanvullend in hoeverre de lasten voor huurders toenemen. De initiatiefnemer is zich er van bewust dat de lasten voor huurders kunnen toenemen. Dat is op zichzelf genomen ook niet vreemd als men constateert dat huurders nu geen bijdrage leveren aan de gemeenschappelijke kosten die ook zij als vervuiler maken. De initiatiefnemer ziet namelijk meerdere redenen waarom er geen sprake is van doorberekening van de rioolheffing aan huurders. De rioolheffing kan en mag door verhuurders niet naast de huur worden doorberekend, dit terwijl de huren gemaximeerd zijn in eventuele verhogingen. De schommelingen die in gemeenteland te zien zijn in de tarieven van de rioolheffing kunnen juist vanwege de maximering van de huren niet één op één doorbelast worden. Een tweede reden kan de initiatiefnemer duidelijk maken met een voorbeeld. Stel dat een gemeente de overstap wil maken van een gebruikerstarief voor de rioolheffing naar een eigenarentarief (of bij een gecombineerde heffing [eigenaar en gebruikersheffing] de gebruikersheffing afschaft), dan zullen woningbouwcorporaties als eigenaar plotseling worden geconfronteerd met tonnen (soms zelfs miljoenen) aan extra lasten. Deze extra lasten kunnen zij om reden van de gemaximeerde huurtarieven en/of gemaximeerde huurstijgingen niet doorbelasten.

⁴ Coelo, Atlas van de lokale lasten 2018, blz. 58, kaart 21

⁵ Coelo, Atlas van de lokale lasten 2018, blz. 64, kaart 26

⁶ <https://nos.nl/artikel/2205451-meevaller-voor-huishoudens-in-oud-beijerland-100-euro-terug-van-gemeente.html>

⁷ Coelo, Atlas van de lokale lasten 2018, blz. 64, kaart 25

Overigens is de initiatiefnemer van mening dat als aantoonbaar gemaakt kan worden dat de rioollasten toch in de huur verdisconteerd zijn, de huren daarop aangepast kunnen worden. Als woningbouwcorporaties niet langer als eigenaar aangeslagen worden, ontstaat er ruimte om de huren te verlagen. Het valt buiten de scope van dit initiatiefwetsvoorstel, maar de initiatiefnemer acht het ook denkbaar dat de dan ontstane financiële ruimte bij corporaties ingezet kan worden voor verduurzaming van hun woningbestand. Met een energiezuinigere woning dalen dan vervolgens de woonlasten van de huurder. Het is aan gemeenten hier prestatieafspraken over te maken met woningbouwcorporaties.

De leden van de VVD-fractie vragen of er afgelopen jaren initiatieven zijn geweest om het beginsel de vervuiler betaalt stevig te verankeren in de Gemeentewet.

De initiatiefnemer heeft geen weet van andere initiatieven om het beginsel de vervuiler betaalt te verankeren in de Gemeentewet, anders dan de door de Kamer aangenomen motie van de leden Veldman, Van Veldhoven, Ronnes en Bisschop bij de behandeling van de Omgevingswet⁸.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens welke stappen er gezet zijn om belastingheffing eerlijker te maken.

De reikwijdte van deze vraag overstijgt volgens de initiatiefnemer het initiatief dat voorligt. Aan het opleggen en vooral het vormgeven van belastingen kunnen diverse beginselen ten grondslag liggen. Daar wordt dan ook het politieke debat over gevoerd. Het behoort niet tot de gemeentelijke autonomie om inkomenspolitiek te bedrijven. Dat laat onverlet dat er beginselen zijn die de heffingen die gemeenten opleggen qua verdeling «eerlijker» kunnen maken. De initiatiefnemer is van mening dat bij uitstek het beginsel de vervuiler betaalt bijdraagt aan de door deze leden gevraagde eerlijkheid.

De initiatiefnemer dankt de leden van de D66-fractie als ook de leden van de PvdA-fractie voor hun vragen of het beginsel de vervuiler betaalt ook moet worden doorgetrokken naar gebruikers van het Nederlandse wegennet. Juist de automobilist betaalt voor het gebruik via de wegenbelasting en accijnzen op brandstof. Het beginsel de gebruiker/vervuiler betaalt is hier dus reeds leidend. De grondslag waarop deze gebruiksbelasting ingericht wordt (het huidige systeem of bijvoorbeeld een vorm van kilometerheffing) is een andere discussie. De initiatiefnemer wijst er op dat hij met zijn initiatief de grondslag van de rioolheffing (bijvoorbeeld via watergebruik of via kostprijs of anderszins) volledig vrij laat aan gemeenten.

De leden van de SP-fractie vragen naar wie in de praktijk de gebruiker is. Daarbij verwijzen zij onder andere naar forenzen en toeristen. Moeten zij ook bijdragen aan de rioolheffing, zo vragen deze leden. Daarnaast vragen deze leden zich af of het beginsel van de vervuiler betaalt wel voldoet. Hoewel de vraag begrijpelijk is, is de onderliggende aanname, dat het beginsel niet zou kunnen voldoen, onjuist. Immers, voor de afvalstoffenheffing is bij wet in de Wet Milieubeheer het beginsel de vervuiler/gebruiker betaalt al geregeld. En een groot aantal gemeenten (39%) past dit ook al toe voor de rioolheffing. De initiatiefnemer beoogt met dit initiatiefwetsvoorstel het beginsel de vervuiler betaalt algemeen leidend te laten zijn voor de rioolheffing zoals dit ook al voor de afvalstoffenheffing het geval is. Hoewel forenzen en toeristen ook als vervuilers aangemerkt kunnen worden, zijn zij geen vaste bewoners, die als gebruiker van een woning/pand geregistreerd staan. Om ook hen een

⁸ Kamerstukken II 2014/2015, 33 962, nr. 171.

bijdrage te laten betalen in de diverse kosten die een gemeente maakt kan een gemeente gebruik maken van de mogelijkheid tot het heffen van forenzen- en toeristenbelastingen.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre er in artikel 191 VwEU een plicht zit om wettelijk vast te leggen dat gemeenten op de door de initiatiefnemer voorgestane wijze hun riool- en afvalstoffenheffing moeten vaststellen. Richt dit artikel zich niet tot de Unie zelf? Heeft dit artikel een brede strekking?

De initiatiefnemer merkt op dat artikel 191 VwEU inderdaad geen rechtstreekse werking heeft in de Nederlandse wetgeving. Het betreft veeleer het met elkaar uitspreken en erkennen van het belang van het beginsel de vervuiler betaalt. Hiervoor is aangegeven dat artikel 9 van de KRW bepaalt dat bij de kostenterugwinning van de kosten van de waterdiensten met name het beginsel de vervuiler betaalt in acht moet worden genomen. Het vervuiler betaalt beginsel kent inmiddels een aantal grenzen die voortgekomen zijn uit de jurisprudentie van het HvJEU. Uit deze jurisprudentie blijkt, dat als uitgangspunt heeft te gelden dat iemand die evident niet vervuult (en dus ook geen bijdrage levert aan vervuiling), niet als vervuiler mag worden aangemerkt en niet mag opdraaien voor de kosten van de vervuiling veroorzaakt door anderen.^{9, 10, 11} Verdere implementatie van artikel 9 KRW heeft plaatsgevonden in de op grond van artikel 11 KRW verplicht opgestelde stroomgebiedbeheerplannen. De Nederlandse overheid heeft in de stroomgebiedbeheerplannen geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die wordt geboden in lid 4 van artikel 9 KRW om bepaalde vormen van watergebruik uit te zonderen van de kostenterugwinning volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt. Dit betekent volgens de initiatiefnemer dat Nederland artikel 9 KRW dus integraal heeft ingevoerd. Overigens heeft het HvJEU in zijn arrest van 1 juli 2015¹² geoordeeld dat de tekst «tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedbeheersplan omschreven maatregelenprogramma» in artikel 4, lid 1 KRW, inhoudt dat de lidstaten verplicht zijn aldus te handelen. Gezien de inhoud van dit maatregelenprogramma dient de kostenterugwinning van de waterdienst «Inzamelen en afvoer van hemel- en afvalwater» plaats te vinden bij de vervuiler/gebruiker.

De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe het wetsvoorstel gaat bijdragen aan het doel van milieubescherming en zij vragen naar de relatie met recyclen van afvalstoffen en in goede staat houden van de riolen.

In zijn algemeenheid verwijst de initiatiefnemer voor beantwoording van deze vraag naar de KRW. Het doel van deze richtlijn is bescherming van alle soorten water, het herstel van de ecosystemen in en rond waterlichamen, de vermindering van vervuiling van waterlichamen en de garantie voor duurzaam waterverbruik door particulieren en bedrijven. Het beginsel de vervuiler betaalt is dan juist van belang. Wie geen weet heeft van de kosten van onze rioleringsystemen zal ook minder geneigd zijn zorgvuldig om te gaan met het lozen van afvalwater op het riool. Diegene die elk jaar de rekening van de rioolheffing ziet en voelt, zal minder snel geneigd zijn het vet uit de frituurpan via het toilet op het riool te lozen.

⁹ Zie onder andere C-188/07, Commune de Mesquer en de hieraan voorafgaande conclusie van A-G Kokott.

¹⁰ Zie onder andere C-254/08, Futura Immobiliare en de hieraan voorafgaande conclusie van A-G Kokott.

¹¹ Zie onder andere C-293/97, Standley e.a.

¹² Arrest Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV, C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433.

De leden van de D66-fractie vragen naar de relatie met afvoer van hemelwater en beheer grondwater. Kan de initiatiefnemer per gemeente of per regio verduidelijken welk percentage van de te verwerken stromen afkomstig zijn uit dit soort niet direct te beïnvloeden stromen? Of beoogt de initiatiefnemer hiermee mensen gelijk ook te stimuleren om bijvoorbeeld hun tuinen te vergroenen, zodat de wateropslag-capaciteit groter wordt? Indien dat laatste het geval is, waarom heeft hij [de initiatiefnemer] dan tegen een voorstel gestemd om gemeenten meer mogelijkheden te geven dit te stimuleren, zoals werd voorgesteld in het amendement-Koser Kaya¹³.

Vanwege de steeds toenemende hevigheid van buien staat infiltratie van hemelwater steeds meer in de belangstelling. Hiermee wordt bedoeld dat het regenwater niet meer via het riool geloosd wordt, maar afgevoerd wordt op de plaats waar het valt. Daar moet het regenwater vervolgens rustig in de grond kunnen zakken en de grondwatervoorraad aanvullen. Indien er sprake is van het scheiden van een voorheen gemengd rioolstelsel wordt vaak de term afkoppelen van regenwater gebruikt. Het aanbrengen van een onderscheid tussen hemelwater en afvalwater laat onverlet dat er kosten gemaakt worden voor het riool. Of het hemelwater nu volledig is afgekoppeld danwel dat er sprake is van een gescheiden rioolvoorziening of dat er geen sprake is van een gescheiden rioolvoorziening, in alle gevallen maken we als gemeenschap kosten voor het rioolsysteem. De uitdaging voor gemeenten is om dit zo duurzaam en milieuvriendelijk te doen, toekomstbestendig, rekening houdend met een toename van hevigheid van buien en rekening houdend met verstening van stedelijk gebied. De kosten die gemeenten hiervoor maken worden onder andere opgebracht via de rioolheffing. Met het onderhavige initiatiefwetsvoorstel richt de initiatiefnemer zich op het aanwijzen van de belastingplichtige. Dit voorstel treedt verder niet in de discussie danwel voornemens tot verdergaande vergroening van stedelijk gebied. Het ondersteunen van gemeenten in hun ambities door middel van het genoemde amendement staat derhalve los van onderhavig voorstel.

3. Gemeentelijke autonomie

De leden van de VVD-fractie en ook leden van andere fracties vragen de initiatiefnemer nader in te gaan op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de gemeentelijke autonomie. De leden van de D66-fractie vragen meer specifiek hoe artikel 191 VwEU zich verhoudt tot artikel 124 Grondwet (gemeentelijke autonomie).

De initiatiefnemer is zich bewust van het feit dat zijn initiatief het speelveld van gemeenten verandert. De kernvraag die hierin volgens de initiatiefnemer beantwoord moet worden is of de rijksoverheid serieus werk wil maken van het beginsel de vervuiler betaalt. Als zo, dan is het geen vreemde om de kaders waarbinnen overheden opereren, in lijn te brengen met het betreffende beginsel, zoals deze ook vanuit artikel 9 KRW al is voorgeschreven. Tevens is de initiatiefnemer van mening dat met zijn initiatief enkel wordt voorgeschreven wie de belastingplichtige is. Voor nagenoeg alle andere lokale heffingen is dat reeds het geval, zoals bijvoorbeeld bij de OZB, de afvalstoffenheffing, de baatbelasting enz. enz.

Tevens vragen de leden van de D66-fractie hoe het onderhavige voorstel zich verhoudt tot een beperking van doorwerking van internationale verdragen in de Nederlandse rechtsorde zoals voorgesteld door het lid Taverne in zijn initiatiefwetsvoorstel¹⁴. Hoe draagt inperking van gemeentelijke autonomie er aan bij dat gemeenten een actiever en ambitieuzer riool- en afvalstoffenbeleid gaan voeren? Waarom zouden gemeenten niet

¹³ Kamerstukken II 34 550-XIII, nr. 118

¹⁴ Kamerstukken II 2011/2012 33 359 (R 1986) nr. 1

zelf in staat zijn om te heffen via beginsel de vervuiler betaalt, zo vragen deze leden.

De initiatiefnemer constateert met deze leden dat in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet staat verwoord dat [citaat] «*Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.*» En [citaat] «*Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.*» Dit onderschrijft volgens de initiatiefnemer de grondslag van artikel 191 VwEU voor het onderhavige voorstel. Tevens constateert de initiatiefnemer dat het aangehaalde initiatiefwetsvoorstel van het lid Taverne door ditzelfde lid is ingetrokken¹⁵.

De initiatiefnemer deelt de idee van de leden van de D66-fractie dat gemeenten zelf in staat zijn om te heffen via het beginsel de vervuiler betaalt. 39% van de gemeenten doet dit ook. Deze gemeenten laten dus zien dat het gewoon kan. Helaas huldigt een groot aantal gemeenten het beginsel niet ondanks artikel 191 VwEU en artikel 9 KRW. De initiatiefnemer voorziet dat door het in de heffing betrekken van alle gebruikers, en daarmee stemgerechtigden, gemeenten veel meer aangespoord worden om kostenefficiënt om te gaan met de waterdienst waar zij verantwoordelijkheid voor dragen.

4. Timing wetsvoorstel o.a. n.a.v. opmerkingen VNG

Diverse leden hebben gevraagd naar de timing van het wetsvoorstel. De leden van de D66-fractie vragen of het niet beter zou zijn een eventuele aanpassing van de riool- en afvalstoffenheffing mee te nemen in de voorgenomen uitbreiding van het lokaal belastinggebied. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er nu twee van de lokale heffingen uitgethaald worden, gelet op discussie over gemeentelijk belastinggebied.

De initiatiefnemer begrijpt deze vragen, maar moet echter constateren dat er al meer dan een decennium over een aanpassing van het lokale belastinggebied gesproken wordt. Ook na een brief aangaande een herziening van het belastingstelsel van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Financiën¹⁶ zijn er, voor zover de initiatiefnemer weet, geen nadere stappen gezet. Tevens constateert de initiatiefnemer dat er in het regeerakkoord tussen VVD, CDA, D66 en CU geen afspraken gemaakt zijn over een andere invulling van het lokaal belastinggebied. In dat licht acht de initiatiefnemer het gerechtvaardigd de kaders voor de rioolheffing in lijn te brengen met artikel 191 VwEU en artikel 9 KRW.

5. Gevolgen wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer of hij bekend is met de situatie in Amsterdam, waarbij inwoners worden aangeslagen voor een gecombineerde aanslag voor riool- en afvalstoffenheffing en waarbij het college van B&W bij de toelichting op de aanslag schrijft: «*Uw jaarlijkse bijdrage via de afvalstoffenheffing is niet alleen nodig voor de kosten van afvalinzameling en -verwerking. De gemeente gebruikt een deel van dat bedrag (€ 56,-) voor kwijtscheldingen van deze heffing aan Amsterdammers met een inkomen op bijstandsniveau.*» Wat is de opvatting van de initiatiefnemer over deze praktijk? Wat zouden de gevolgen zijn voor deze praktijk indien het wetsvoorstel van de initiatief-

¹⁵ Kamerstukken II 2016/2017 33 359 (R1986) nr. 9

¹⁶ Kamerstukken II 2015/2016 32 140 nr. 28

nemer tot wet wordt verheven? Ook andere leden stellen vragen over de consequenties en verschuivingen van lasten die kunnen optreden. Welke financiële consequenties voor verschillende groepen belastingbetalers beoogt de initiatiefnemer met het voorliggende wetsvoorstel, zo vragen specifiek de leden van de CDA-fractie. Voorts vragen deze leden of de initiatiefnemer de rioolheffing op grond van de huidige wetgeving onrechtvaardig acht.

De initiatiefnemer stelt, dat een lastenverschuiving niet het doel is van het voorliggende wetsvoorstel, maar dat het erom gaat dat bestaande belastingen rechtvaardiger worden geheven. De huidige praktijk in 61% van de gemeenten acht de initiatiefnemer inderdaad onrechtvaardig. Iedereen die aangesloten is op het riool maakt gebruik van deze publiek gefinancierde voorziening. Dan is het vreemd te moeten constateren dat in een groot aantal gemeenten huurders vrijgesteld zijn van het leveren van een bijdrage aan de kosten en dat daarmee de kosten volledig bij eigenaren terecht komen. Het beginsel de vervuiler betaalt is wel rechtvaardig en dat is precies wat onderhavig voorstel regelt.

De initiatiefnemer constateert met de verschillende leden die daar op wijzen dat gemeenten een kwijtscheldingsregime kunnen hanteren voor bijstandsgerechtigden. In reactie hierop stelt de initiatiefnemer dat belastingen altijd eerlijk verdeeld moeten worden over alle inwoners van de gemeente. Lokale belastingen zouden niet gebruikt moeten worden om direct of indirect inkomenspolitiek te bedrijven. Dit betekent dat de lokale belastingen voor alle inwoners van de gemeente gelijk moeten zijn en dus niet door één groep (zoals huiseigenaren) moeten worden opgebracht. Kwijtschelding van belastingen is ook een vorm van inkomenspolitiek. In paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van het verslag heeft de initiatiefnemer al verwezen naar de mogelijkheid van het maken van afspraken met woningbouwcorporaties over het verduurzamen van woningen met de vrijvallende middelen die een corporatie als eigenaar niet meer hoeft te betalen. De daarmee gepaard gaande daling van energie/woonlasten bij de huurder staan als verlichting tegenover de gerechtvaardigde verzwaring als gevolg van het beginsel de vervuiler betaalt. Kwijtschelding is daarmee wat betreft de initiatiefnemer ook niet nodig. Uiteraard blijft dit zolang wetgeving dat toestaat wel een mogelijkheid die gemeenten kunnen toepassen. Stemgerechtigden kunnen het gebruik hiervan door hun gemeente uiteraard meewegen in de stem die zij bij volgende verkiezingen uitbrengen.

6. Advisering en consultatie

De leden van de CDA-fractie en de D66-fractie wijzen er op dat de VNG constateert dat de verplichting voor gemeenten om belasting te heffen een noviteit is in het belastingrecht. Kan de initiatiefnemer aangeven, waarom in geen enkel ander geval een verplichting aan gemeenten wordt opgelegd tot het heffen van een belasting, zo vragen de leden van de CDA-fractie. De leden van de D66-fractie horen via de initiatiefnemer graag wat de juridische haken en ogen zijn die de VNG ziet bij de verplichting om minstens 80% van de kosten te verhalen.

De initiatiefnemer kent het standpunt van de VNG, maar acht dit onjuist. Uit artikel 9 KRW vloeit de verplichting voort om de kosten van de waterdiensten terug te winnen bij de vervuilers. Deze verplichting om kosten terug te winnen is in Nederland vormgegeven door middel van de bekende rioolheffingen. Dat deze heffing tot nu toe niet als verplichting in de Gemeentewet is opgenomen, doet niets af aan het feit dat met artikel 9 KRW deze verplichting wel bestaat.

Het onderhavige wetsvoorstel betekent dat gemeenten een kostendekkendheid moeten vaststellen van tussen de 80% en 100%. De meeste

gemeenten kennen reeds een heffing die in deze bandbreedte valt, waardoor de initiatiefnemer in praktische zin geen juridische haken of ogen ziet. Om te voorkomen dat een gemeente er voor kiest dat de tarieven van andere belastingen worden verhoogd, is met de wetswijziging inderdaad uitdrukkelijk beoogd dat gemeenten tenminste 80% van de kosten van het riool en het ophalen en verwerken van afval bekostigen door middel van de opbrengsten van respectievelijk de riool- en afvalstoffenheffing. Voor enkele gemeenten zijn er daarmee ook daadwerkelijk gevolgen verbonden aan de verplichting om de begrote kosten van het riool en het ophalen en verwerken van afval voor ten minste 80% te dekken uit de begrote opbrengsten van respectievelijk de riool- en afvalstoffenheffing. Deze te maken omslag kan overigens in deze gemeenten betekenen dat daarmee bijvoorbeeld de OZB kan dalen, aangezien de OZB vaak als vluchtheuvel gebruikt wordt om toch voldoende inkomsten te kunnen genereren.

De leden van de CDA-fractie stellen voorts dat de VNG wijst op het akkoord dat zij met het kabinet gesloten heeft rond de financiën van de Omgevingswet, waarin een onderzoek is overeengekomen naar de toekomstige financiering van de publieke ruimte. In dit verband wijst de VNG erop dat de naam «rioolheffing» na de verbreding van de gemeentelijke watertaken in 2008 eigenlijk een term is die de lading niet meer helemaal dekt, omdat gemeenten een afvalwater-, hemelwater- en grond-waterzorgplicht hebben. Bovendien neemt door de klimaatverandering de neerslag toe, waardoor investeringen in de publieke ruimte, onderdeel van de rioolheffing, noodzakelijk zijn. De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemer in dit verband nader in te gaan op de uitwerking van het beginsel dat de vervuiler betaalt. Deze leden verwijzen ook naar de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State over de afvoer van hemelwater en het beheer van grondwater, waarbij de gebruiker belang heeft, maar er nauwelijks invloed op heeft. De initiatiefnemer constateert met de leden van de CDA-fractie dat niemand rechtstreeks invloed heeft op de hoeveelheid hemelwater die er valt. Echter, de gebruiker kan, in tegenstelling tot de eigenaar, wel degelijk invloed hebben op de afvoer van het hemelwater. Zo kan de gebruiker een regenton onder de dak afvoer zetten, een vijvertje aanleggen, of meer groen in de tuin aanbrengen in plaats van verharding. Daarnaast is over wie de vervuiler van het afvalwater is geen discussie. Dat is sowieso de gebruiker. De initiatiefnemer is bekend met de afspraken die er in het kader van de Omgevingswet gemaakt zijn tussen rijksoverheid en de VNG. Deze afspraken bevatten een veel breder kader van de toekomstige financiering van de publieke ruimte. Dat laat onverlet dat het beginsel de vervuiler betaalt, zoals vastgelegd in artikel 191 VwEU en artikel 9 KRW, leidend is. Het onderhavige wetsvoorstel kan daarmee heel goed passen binnen toekomstige afspraken over de financiële verhoudingen tussen rijksoverheden en medeoverheden alsook in het al dan niet aan te passen lokale financiële speelveld zoals de financiering van de publieke ruimte.

Veldman