

Memo

Aan: Gemeente Leeuwarden
Van: Olga Menger (Fiscaliade)
Datum: 30 oktober 2023
Onderwerp: Riool- en waterzorgheffing 2024

1. Aanleiding

Momenteel ligt er bij de raad van de gemeente Leeuwarden een voorstel voor om de rioolheffing om te vormen naar een riool- en waterzorgheffing in lijn met de nieuwe modelverordening van de VNG.

In het bij de raad voorliggende voorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen de rioolheffing en waterzorgheffing. Belastingplichtig voor de heffing(en) zijn zowel eigenaar als gebruikers. Waarbij voor de eigenaren de waarde in het economisch verkeer als heffingsmaatstaf wordt gehanteerd voor onroerende zaken (rioolheffing) en gebouwde onroerende zaken (waterzorgheffing). Hierover wordt een percentage berekend als tarief. Voor het gebruikersdeel geldt dat aangesloten wordt bij het afgevoerde water dat in tariefklassen is ingedeeld. Voor het gebruikersdeel van de waterzorgheffing geldt een vast bedrag.

Het uitgangspunt van het voorliggende voorstel voor de Verordening 2024 is dat voor het waterzorgtarief de belastingplichtige geen rioolaansluiting hoeft te hebben. Wij begrijpen dat in vergelijking met de huidige verordening door bovengenoemde opzet voor de waterzorgheffing ongeveer 6000 belastingplichtigen bijkomen, die eerder niet in de belastingplicht werden betrokken.

De raad heeft eerder middels een amendement aangegeven voor de afweging ook een scenario te willen zien waarbij alleen de huidige belastingplichtigen ook voor het waterzorgheffing betalen. De ongeveer 6000 belastingplichtigen zonder rioolaansluiting zouden in dit geval niet alleen uitgezonderd moeten worden voor de rioolheffing, maar ook de waterzorgheffing. Deze uitzondering zou kunnen worden opgenomen middels het inperken van het voorwerp van belasting dan wel het opnemen van een gerichte vrijstelling of het hanteren van een 0% tarief voor deze groep. In het raadsvoorstel van 18 oktober 2023 wordt dit aangeduid met scenario 1. In dit memo zullen wij ingaan op de juridische haalbaarheid van dit scenario en in hoeverre dit scenario risico's met zich meebrengt.

Voor de volledigheid merken wij wel op dat dit memo zich beperkt tot scenario 1. In zijn algemeenheid merken wij op dat het invoeren van deze nieuwe Verordening riool- en waterzorgheffing (juridische) risico's met zich mee kan brengen. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is het aanmerken van kosten die met deze riool- en waterzorgheffing bekostigd worden.

2. Wettelijk kader

Hieronder beschrijven wij het wettelijk kader met betrekking tot de riool- en waterzorgheffing. Zoals bekend, hebben gemeenten zorgplichten met betrekking tot afval-, hemel- en grondwater. Deze zorgplichten zijn wettelijk verankerd in respectievelijk artikel 10.33 Wet milieubeheer, artikel 3.5 en 3.6 van de Waterwet. Artikel 132 lid 6 van de Grondwet bepaalt dat gemeentelijke

belastingen alleen mogen worden geheven als hiervoor een wettelijke basis is. Deze wettelijke basis is geregeld in artikel 228a van de Gemeentewet waarin een zelfstandig bekostigingsinstrument is opgenomen welke is aangeduid met de rioolheffing. Middels deze rioolheffing mogen gemeenten kosten in zake de uitvoering van de bovengenoemde zorgplichten verhalen op degenen die in zekere mate profijt hebben bij het nakomen van de zorgplicht van gemeenten.

De landelijke wetgever heeft gemeenten bij het inrichten van de rioolheffing, alsmede ook de nieuwe riool- en waterzorgheffing, een ruime vrijheid gegeven, waarin verschillende varianten in de maatstaf van heffing en tariefstelling mogelijk zijn. Op die manier is het voor gemeenten mogelijk om met verschillende aspecten rekening te houden.

De VNG heeft eind 2022 gemeenten een nieuwe modelverordening op te moeten stellen om deze beter aan te laten sluiten bij de wettelijke taken van de gemeente op het gebied van de waterketen en de watersysteemtaken. Met name omdat wateroverlast en verdroging steeds meer maatregelen vragen in de openbare ruimte. Deze modelverordening gaat uit van een brede belastingplicht. Omdat eenieder in de gemeente profijt heeft van de gemeentelijke waterhuishouding.

Bij de toelichting van de Modelverordening Riool- en waterzorgheffing worden een tweetal aspecten benoemd waarmee rekening gehouden zou kunnen worden: 1) een groter profijt van het nakomen van de zorgplichten en 2) de mate waarin het perceel kosten maakt. De riool- en waterzorgheffing heeft immers het karakter van een bestemmingsbelasting. De opbrengsten van de heffing zijn bestemd om de kosten van de waterzorgplichten te dekken. Dat de riool- en waterzorgheffing het karakter van een bestemmingsbelasting heeft betekent overigens niet dat de heffing ook een (direct) verband moet leggen met het veroorzaken van kosten of het trekken van profijt van de voorzieningen. De gemeente heeft grote beleidsvrijheid bij het vormgeven van de heffing, zowel in het voorwerp van de belasting als de maatstaf van heffing, tariefstelling en toe te passen vrijstellingen. Over de beleidskeuzes die een gemeente kan maken wordt in de toelichting op de Modelverordening het volgende opgemerkt:

“Het invullen van beleidsvrijheid betekent het rechtvaardigen van de gemaakte keuzes. Vooral bij keuzes over verschillende tarieven en vrijstellingen. Die keuzes kan de belastingrechter toetsen aan de algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheidsbeginsel. De belastingrechter kijkt dan naar een objectieve rechtvaardigingsgrond voor de gemaakte keuzes. Veel van de afwegingen die gemaakt kunnen worden staan in deze toelichting. Echter de toelichting bij de modelverordening is geen openbare informatie. Het is aan te bevelen de keuzes die de gemeente heeft gemaakt te motiveren in de aanbiedingsbrief aan de gemeenteraad. Hieraan heeft een rechter houvast bij het doen van een uitspraak en zo kan iedereen kennis nemen van de afwegingen die bij het tot stand komen van de verordening zijn gemaakt.”

Op basis van de beleidsvrijheid is het dus voor gemeenten mogelijk om bijvoorbeeld tariefdifferentiaties en vrijstellingen in de verordening op te nemen. Om de rechterlijke toetsing te doorstaan is het dus van belang dat er een objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Indien dat niet het geval is kan de verordening in strijd komen met het gelijkheidsbeginsel zoals is opgenomen in artikel 1 van de Grondwet. Indien dat het geval is, zal de rechter bij een beroep hierop door een individuele burger de verordening onverbindend verklaren.

3. Beoordeling scenario 1

In scenario 1 wordt een groep belastingplichtigen zonder directe of indirecte rioolaansluiting uitgezonderd van de riool- en waterzorgheffing. Zoals in het wettelijk kader hierboven beschreven kan een gemeente een dergelijke uitzondering alleen maken indien daar een objectieve rechtvaardigingsgrond voor aanwezig is. In artikel 2 van de concept Verordening rioolheffingen Leeuwarden 2024 wordt over de aard van de belasting het volgende genoemd:

“Onder de na(a)m(en) ‘riool- en waterzorgheffing’ wordt een directe belasting geheven ter bestrijding van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan:

- a. de inzameling en het transport van huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater, alsmede de zuivering van huishoudelijk afvalwater; en*
- b. de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking van het ingezamelde hemelwater, alsmede het treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.”*

Aansluitend bij het karakter van de riool- en waterzorgheffing als bestemmingsbelasting merken wij op dat percelen zonder directe rioolaansluiting wellicht maar enig profijt hebben bij of kosten veroorzaken ten aanzien van de inzameling, transport en zuivering van (huishoudelijk of bedrijfs-) afvalwater (waterketentaken, zie onderdeel a), maar wel belang/profijt hebben bij de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater en het treffen van maatregelen vanwege de grondwaterstand (watersysteemtaken, zie onderdeel b). Het nakomen van de gemeente van de watersysteemtaken is in principe in het belang van elk perceel. Voor het uitzonderen van groepen voor de waterzorgheffing is een objectieve rechtvaardigingsgrond nodig. Enkel het niet hebben van een rioolaansluiting kan wat ons betreft moeilijk als rechtvaardiging worden gezien, zeker nu de bekostiging van de klimaatopgave onder de heffing in de nieuwe verordening is gebracht en de gemeente in haar verordening conform de model verordening ook een heel duidelijk onderscheid heeft gemaakt tussen de waterketentaken (rioolheffing) en de watersysteemtaken (waterzorgheffing). Dit lijkt dan ook in strijd met het uitgangspunt van de opzet van de Modelverordening van de VNG. Een goede rechtvaardigingsgrond voor de algehele uitsluiting van percelen zonder rioolaansluiting zien wij op dit moment niet. Bij implementatie van scenario 1 loopt de gemeente dus een aanzienlijk risico dat een willekeurige eigenaar of gebruiker van een perceel met rioolaansluiting succesvol een beroep kan doen bij de rechter op schending van het gelijkheidsbeginsel waarmee de verordening onderbindend zal worden verklaard.

4. Conclusie en advies

Met het opnemen van een specifieke uitzondering voor percelen zonder rioolaansluiting (scenario 1) loopt de gemeente Leeuwarden een aanzienlijk risico dat de Verordening riool- en waterzorgheffing onverbindend wordt verklaard bij de rechter, indien er geen goede objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Enkel het niet hebben van een rioolaansluiting kan wat ons betreft moeilijk als rechtvaardigingsgrond kwalificeren voor een uitzondering op de waterzorgheffing. Dat wil niet zeggen dat er geen goede objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig kan zijn. In dat geval bevelen wij sterk aan deze rechtvaardigingsgrond goed gemotiveerd kenbaar te maken in de openbaar toegankelijke raadsstukken, zoals in de aanbiedingsbrief bij de op scenario 1 aangepaste nieuwe concept verordening. Zonder goede

objectieve rechtvaardigingsgrond en motivering daarbij raden wij scenario 1 vanwege de juridische risico's hierbij af.

5. Tot slot

Wij gaan ervan uit dat aan de hand van dit memo de juridische implicaties bij scenario 1 voldoende zijn uiteengezet, waardoor de risico's van helder zijn. Mocht u naar aanleiding van bovenstaande informatie nog nadere vragen hebben, neemt u gerust contact met ons op.

Met vriendelijke groet,



Olga Menger
Specialist WOZ, lokale heffingen en btw/BCF
olga.menger@fiscaliade.nl
Tel: 088-3745505 of 06-12344782

De in document afgebeelde/opgenomen gegevens, waaronder begrepen teksten, berekeningen, producten, foto's, illustraties, grafisch materiaal, (handels)namen, woordmerken en logo's worden beschermd door auteursrecht, merkenrecht en/of enig ander intellectueel eigendomsrecht. Het gebruik of registratie van intellectuele eigendomsrechten van Fiscaliade VOF is voorbehouden aan Fiscaliade VOF en is in geen enkele situatie toegestaan tenzij Fiscaliade VOF daarvoor uitdrukkelijke toestemming heeft verleend.