

**Advies inzet bestemmingsreserve tariefseglisatie
watersysteembeheer voor categorie ongebouwd**

Waterschap Vallei en Veluwe

Sliedrecht, 4 juni 2020

Inleiding en vraagstelling

1. De uitspraak van de Hoge Raad¹ over de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen leidt bij Waterschap Vallei en Veluwe (hierna: het waterschap) tot een verhoging van het tarief van de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen (hierna: ongebouwd).
2. Het waterschap heeft de wettelijke mogelijkheden om het tarief ongebouwd te matigen reeds benut. In de kostentoedelingsverordening² is het kostenaandeel voor de ingezetenen op het maximum van 40% gesteld.³ De tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen is eveneens op het maximum van 100% gesteld.⁴
3. Voor het belastingjaar 2020 is door het algemeen bestuur van het waterschap bij de begroting 2020 besloten om de kosten verbonden aan de uitspraak van de Hoge Raad voor de categorie ongebouwd eenmalig te financieren uit de bestemmingsreserve tariefseglisatie watersysteembeheer. Voor de begroting 2021-2025 vindt een verkenning naar alternatieven plaats, waaronder het inzetten van de bestemmingsreserve tariefseglisatie watersysteembeheer voor de categorie ongebouwd.
4. Het waterschap vraagt of het juridisch is toegestaan om (forse) tariefstijgingen die zich voordoen bij één categorie, te dekken door alleen voor deze categorie een extra bedrag in te zetten uit de bestemmingsreserve tariefseglisatie watersysteembeheer die is gevormd ten behoeve van de gehele taak, en wat de juridische risico's hiervan zijn.

Bestemmingsreserve tariefseglisatie watersysteembeheer

5. Op grond van art. 4.52 Waterschapsbesluit kunnen waterschappen bestemmingsreserves voor tariefseglisatie instellen, waaronder wordt verstaan reserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de belastingtarieven en niet specifiek besteed dienen te worden.
6. Het waterschap heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en onder andere de bestemmingsreserve tariefseglisatie watersysteembeheer ingesteld (hierna: de tariefseglisatiereserve). Deze tariefseglisatiereserve wordt aangewend voor egalisatie van toekomstige belastingtariefstijgingen.⁵
7. Kenmerkend voor reserves is dat ze vrij besteedbaar zijn. Weliswaar is bij een bestemmingsreserve voor tariefseglisatie sprake van een door een besluit van het algemeen bestuur vastgelegde toekomstige aanwending, maar het algemeen bestuur kan besluiten om een andere bestemming aan die reserve te geven.

¹ HR 9 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2079.

² Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer Waterschap Vallei en Veluwe 2019.

³ Art. 120 lid 2 en 3 Waterschapswet.

⁴ Art. 122 lid 3 onderdelen b en c Waterschapswet.

⁵ Harmonisatie Beleid weerstandsvermogen, reserves en voorzieningen, Waterschap Vallei en Veluwe, 2012 en Jaarstukken 2019 Waterschap Vallei en Veluwe.

Fiscaal-juridische risico's

8. In de Waterschapswet is vastgelegd op welke wijze de kosten van het watersysteembeheer moeten worden verdeeld over de categorieën ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuurterreinen.⁶ Tevens is daarin vastgelegd welke beleidsruimte het algemeen bestuur hierbij heeft. Het algemeen bestuur legt de keuzes vast in de kostentoedelingsverordening.
9. Het is fiscaal-juridisch risicovol indien het waterschap ervoor kiest om de door alle categorieën gevormde tariefsegalisatiereserve, aan te wenden voor het matigen van de tarieven van één categorie. Dit doorkruist immers het wettelijk systeem van kostentoedeling. De kostentoedelingsverordening is strikt genomen weliswaar niet strijdig met de Waterschapswet maar de in de verordening watersysteembeheer opgenomen tarieven zijn materieel wel strijdig met de kostentoedelingsverordening en de Waterschapswet. De watersysteemheffing vindt immers niet meer plaats overeenkomstig de verhoudingen zoals die zijn vastgelegd in de kostentoedelingsverordening. Tevens worden de in de Waterschapswet vastgelegde grenzen voor de verdeling van de kosten van het watersysteembeheer over de categorieën overschreden.
10. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben. In een procedure over een aanslag watersysteembeheer kan de rechter ook de verbindendheid van de kostentoedelingsverordening en de verordening watersysteembeheer (marginaal) beoordelen. Indien de kostentoedelingsverordening (gedeeltelijk) in strijd is met de Waterschapswet, kan de rechter deze (gedeeltelijk) onverbindend verklaren. Indien de verordening watersysteembeheer (gedeeltelijk) in strijd is met de Waterschapswet of (gedeeltelijk) in strijd is met de kostentoedelingsverordening, kan de rechter deze eveneens (gedeeltelijk) onverbindend verklaren. De rechter kan de aanslagen op basis van een onverbindende verordening vernietigen of verminderen.
11. Een belastingplichtige uit één van de andere categorieën dan ongebouwd, zou dit punt in een procedure over zijn aanslag watersysteemheffing met kans van slagen aan de orde kunnen stellen. Uit de begroting van het waterschap kan hij immers afleiden dat de tariefsegalisatiereserve uitsluitend of bovenmatig is aangewend voor het matigen van (uitsluitend) de tarieven voor ongebouwd. Hij kan stellen dat de onttrekking uit de tariefsegalisatiereserve ten goede had moeten komen aan alle categorieën nu deze ook is gevormd door alle categorieën. En dat in zoverre het tarief watersysteemheffing voor zijn categorie te hoog is vastgesteld, strijdig is met de kostentoedelingsverordening en het wettelijk systeem van kostentoedeling doorkruist.
12. Het komt ook geregeld voor dat in procedures over de watersysteemheffing en zuiveringsheffing, de vorming en aanwending van reserves onderwerp van geschil zijn.⁷

Conclusie

13. Wij ontraden het inzetten van de bestemmingsreserve tariefsegalisatie watersysteembeheer voor (uitsluitend) de categorie ongebouwd.

⁶ Artt. 120 t/m 122 Waterschapswet.

⁷ Zie uitspraken Rechtbank Midden-Nederland 22 mei 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2382 en Rechtbank Noord-Nederland 28 januari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:289.