

Gevolgen Omgevingswet voor leges waterschappen

Unie van Waterschappen

Hardinxveld-Giessendam, 24 maart 2022

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Juridisch grondslag legesheffing	5
2.1	Huidige wettelijke grondslag	5
2.2	Aanvullende wettelijke grondslag leges Omgevingswet.....	5
3	Kostenonderbouwing legesheffing	8
3.1	Inleiding.....	8
3.2	Algemene eisen van kostentoerekening van dienstverlening	8
3.2.1	<i>Eis maximale kostendekkendheid.....</i>	8
3.2.2	<i>Inzichtelijkheid.....</i>	9
3.2.3	<i>Herleidbaarheid tot de begroting.....</i>	9
3.3	Uitgangspunten van kostentoerekening aan leges.....	10
3.3.1	<i>Inleiding</i>	10
3.3.2	<i>Lasten ter zake van behandelen vergunningaanvragen door het waterschap.....</i>	10
3.3.3	<i>Lasten die verband houden met de taak.....</i>	11
3.3.4	<i>Lasten die geen verband houden met de taak.....</i>	12
3.3.5	<i>Veilige (redelijke) en maximale kostentoerekening</i>	12
3.4	Welke lasten mogen worden toegerekend.....	13
3.4.1	<i>Directe en indirecte kosten</i>	13
3.4.2	<i>Toezicht en eerste controle</i>	14
3.4.3	<i>Perceptiekosten, dubieuze debiteuren en oninbaarlijding</i>	14
3.4.4	<i>Welke kosten mogen niet worden toegerekend?.....</i>	14
3.4.5	<i>Baten</i>	16
3.4.6	<i>Opstellen kostendeckingsmodel.....</i>	16
4	Consequenties Omgevingswet voor de leges	17
4.1	Doelen Omgevingswet	17
4.2	Keuzes in de waterschapsverordening	17
4.2.1	<i>Totstandkoming waterschapsverordening.....</i>	17
4.2.2	<i>Beleidsvrijheid waterschapsverordening en gevolgen voor de legesheffing</i>	18
4.2.3	<i>Legesverordening en kostendeckking</i>	20
5	Aandachtspunten leges in kader Omgevingswet	21
5.1	Milieuleges	21
5.2	Vooroverleg	21
5.3	Participatie	22
5.4	Meervoudige aanvragen	22
5.5	Kosten DSO	23
6	Voorbeeldbepalingen.....	25
6.1	Voorbeeldbepalingen legesverordening.....	25
6.2	Aanpak	25
6.3	Voorbeeldbepalingen.....	26
6.3.1	<i>Aanhef.....</i>	26
6.3.2	<i>Toelichting</i>	26
6.4	Lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam	27

6.4.1	Voorbeeldbepalingen.....	27
6.4.2	Toelichting	27
6.5	Lozingsactiviteiten op een zuiveringtechnisch werk	28
6.5.1	Voorbeeldbepaling	28
6.5.2	Toelichting	28
6.6	Wateronttrekkingsactiviteit	28
6.6.1	Voorbeeldbepaling	28
6.6.2	Toelichting	29
6.7	Beperkingengebiedactiviteiten en overige activiteiten t.a.v. waterstaatswerken	29
6.7.1	Voorbeeldbepaling	29
6.7.2	Toelichting	29
6.8	Maatwerkvoorschrift	30
6.8.1	Voorbeeldbepaling	30
6.8.2	Toelichting	30
6.9	Gelijkwaardige maatregel	31
6.9.1	Voorbeeldbepaling	31
6.9.2	Toelichting	31
6.10	Meervoudige aanvragen	31
6.10.1	Voorbeeldbepalingen.....	31
6.10.2	Toelichting	32
6.11	Overig.....	34
6.11.1	Heffingsmaatstaven	34
6.11.2	Wijziging en intrekking.....	34

1 Inleiding

Naar verwachting treedt op 1 januari 2023 de Omgevingswet in werking.

De Omgevingswet heeft ook gevolgen voor de legesheffing van waterschappen. Deze gevolgen gaan verder dan het aanbrengen van een paar tekstuele wijzigingen in de legesverordeningen. Het verwerken van de effecten van de Omgevingswet is namelijk afhankelijk van de lokale omstandigheden en keuzes, het is maatwerk dat zorg en aandacht vraagt.

Daarom heeft de Unie van Waterschappen ons gevraagd de consequenties van de Omgevingswet voor de legesheffing en legesverordeningen van waterschappen in beeld te brengen.

Overigens heft een derde van de waterschappen op dit moment nog helemaal geen leges. De verwachting is dat door de Omgevingswet alle waterschappen ertoe over zullen gaan om leges te heffen.

Het invoeren van leges of het aanpassen van de legesverordening is voor waterschappen ook een goede gelegenheid om de onderbouwing van de kostendeckendheid van de leges op orde te brengen of te houden. Hiervoor gelden namelijk strenge eisen. Daarom wordt ook op dit onderwerp ingegaan.

Dit advies bestaat uit de volgende onderdelen:

- de juridische grondslag van de legesheffing na inwerkingtreding van de Omgevingswet (Hoofdstuk 2);
- de kostenonderbouwing van de leges (Hoofdstuk 3);
- de consequenties van de Omgevingswet voor de legesheffing (Hoofdstuk 4);
- aandachtspunten voor de leges in het kader van de Omgevingswet (Hoofdstuk 5);
- voorbeeldbepalingen voor de legesverordening (Hoofdstuk 6).

2 Juridisch grondslag legesheffing

2.1 Huidige wettelijke grondslag

Leges zijn retributies, oftewel rechten voor bewezen diensten. In tegenstelling tot een belasting is een retributie (of recht) een betaling ter zake van een concrete, door de overheid bewezen dienst. Een belangrijk kenmerk is dat de opbrengst van de leges niet naar de algemene middelen van het waterschap vloeit, maar dient ter dekking van gemaakte kosten. De opbrengsten van de leges zijn derhalve niet vrij besteedbaar.

Leges kunnen voor verschillende activiteiten in rekening worden gebracht. Te denken valt aan leges voor het in behandeling nemen van aanvragen voor het verlenen of wijzigen van een watervergunning (omgevingsvergunning) maar ook het verstrekken van bestuursstukken, archiefstukken etc.

Leges worden op dit moment geheven op basis van art. 115 lid 1, b en c Waterschapswet:

"Artikel 115

1. Het waterschap kan alleen rechten heffen ter zake van:
 - a. het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde bezittingen van het waterschap of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij het waterschap in beheer of in onderhoud zijn;
 - b. het genot van door of vanwege het bestuur van het waterschap verstrekte diensten;
 - c. het behandelen van verzoeken tot het verlenen van vergunningen of ontheffingen."

Op grond van art. 115 lid 1, b Waterschapswet kan een waterschap rechten (leges) heffen ter zake van het genot van door of vanwege het bestuur van het waterschap verstrekte diensten. Op grond van art. 115 lid 1, c Waterschapswet kan het rechten heffen ter zake van het behandelen van verzoeken tot het verlenen van vergunningen of ontheffingen. De tekst van dit artikel is in belangrijke mate ontleend aan die van art. 229 Gemeentewet.¹

Het heffen van rechten (leges) strekt ertoe om de kosten te verhalen die een waterschap moet maken in het kader van deze dienstverlening. Op grond van art. 115 lid 3 Waterschapswet geldt de eis dat de leges maximaal kostendekkend mogen zijn:

"3. In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in het eerste lid worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake."

2.2 Aanvullende wettelijke grondslag leges Omgevingswet

Zoals gezegd vormt op dit moment art. 115 lid 1, b en c Waterschapswet de wettelijke grondslag voor de legesheffing.

Volgens de actuele (geconsolideerde) tekst van de Omgevingswet bevat art. 13.1a Omgevingswet voor gemeenten en provincies een specifieke grondslag voor het heffen van rechten (leges) voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning, een wijziging van voorschriften van een omgevingsvergunning of de intrekking van een omgevingsvergunning:

¹ Kamerstukken II 1986/87, 19 995, nr. 3, p. 87.

"Artikel 13.1a (heffen van rechten gemeente en provincie)

1. Een gemeente of provincie kan van de aanvrager of van degene ten behoeve van wie die aanvraag wordt gedaan voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning, een wijziging van voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking van een omgevingsvergunning rechten heffen als bedoeld in artikel 229, eerste lid, van de Gemeentewet of artikel 223, eerste lid, van de Provinciewet.
2. De artikelen 229a en 229b van de Gemeentewet zijn van overeenkomstige toepassing."

Voor de waterschapsleges is die specifieke grondslag op dit moment dus niet geregeld. Dit heeft te maken met het feit dat art. 115 lid 1, b en c Waterschapswet in principe al een voldoende wettelijke grondslag geeft om voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning leges te heffen.

Er is echter besloten dat het omwille van de duidelijkheid en uniformiteit en ter voorkoming van misverstanden goed is in art. 13.1a Omgevingswet die specifieke grondslag ook voor waterschappen op te nemen. De technische Verzamelwet Omgevingswet waarin de betreffende aanpassing van art. 13.1a Omgevingswet zal plaatsvinden, is op dit moment nog in voorbereiding. De verwachting is dat het ministerie van BZK de internetconsultatie voor deze wet op korte termijn zal starten. Het is nog onduidelijk of deze reparatiewetgeving zal zijn geregeld vóór de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Volgens deze concept Verzamelwet Omgevingswet gaat art. 13.1a Omgevingswet als volgt luiden:

"Artikel 13.1a (heffen van rechten gemeente, waterschap en provincie)

1. Een gemeente, waterschap of provincie kan rechten heffen voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning, een wijziging van voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking van een omgevingsvergunning.
2. Als rechten door een bestuursorgaan van de gemeente worden geheven:
 - a. is hoofdstuk XV, paragrafen 1 en 4, van de Gemeentewet van toepassing, met dien verstande dat de rechten worden aangemerkt als gemeentelijke belastingen, en
 - b. is artikel 229b van die wet van overeenkomstige toepassing.
3. Als rechten door een bestuursorgaan van het waterschap worden geheven:
 - a. zijn de artikelen 110, 111 en 115a en hoofdstuk XVIII van de Waterschapswet van toepassing, met dien verstande dat de rechten worden aangemerkt als waterschapsbelastingen, en
 - b. is artikel 115, derde lid, van die wet van overeenkomstige toepassing.
4. Als rechten door een bestuursorgaan van de provincie worden geheven:
 - a. is hoofdstuk XV, paragrafen 1 en 3, van de Provinciewet van toepassing, met dien verstande dat de rechten worden aangemerkt als provinciale belastingen, en
 - b. is artikel 225 van die wet van overeenkomstige toepassing."

Volgens de toelichting heeft art. 13.1a lid 1 Omgevingswet tot doel om zeker te stellen dat decentrale overheden voor het in behandeling nemen van aanvragen om omgevingsvergunningen, of van aanvragen om wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning, leges kunnen heffen. Met de Omgevingswet is geen wijziging beoogd in de mogelijkheden van decentrale overheden om leges te heffen.

Op grond van het voorgenomen art. 13.1a lid 3 Omgevingswet sluit het heffen van waterschapsleges onder de Omgevingswet aan bij de bestaande procedures in de Waterschapswet. Dit betekent onder meer ook dat de tarieven van de te heffen leges bij belastingverordening worden vastgesteld. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van art. 115 lid 3 Waterschapswet brengt met zich mee dat het principe van kostendekkendheid in die artikelen ook geldt voor de leges die worden geheven op basis van art. 13.1a Omgevingswet. Dit betekent volgens de toelichting bij het voorgenomen art. 13.1a Omgevingswet dat bij de berekening of de geraamde baten van de leges niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake, leges op grond van art. 13.1a Omgevingswet tezamen mogen worden genomen met de leges op basis van de Waterschapswet.

Wij merken overigens op dat art. 13.1a Omgevingswet niet alle activiteiten in het kader van de Omgevingswet dekt. Het in behandeling nemen van een aanvraag voor een maatwerkvoorschrift en voor toestemming voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel, vallen bijvoorbeeld niet onder het bereik van art. 13.1a Omgevingswet. Daarvoor vormt art. 115 lid 1, b en c Waterschapswet dus nog steeds de grondslag.² Art. 13.1a Omgevingswet en art. 115 lid 1, b en c Waterschapswet vormen dus gezamenlijk de wettelijke grondslag voor de legesverordening.

Wij gaan er overigens vanuit dat het hiervoor genoemde en hierna uit te werken toetsingskader voor de leges niet wijzigt door art. 13.1a Omgevingswet.

² De Unie van Waterschappen vindt het overigens ongewenst dat niet alle activiteiten in het kader van de Omgevingswet onder het bereik van art. 13.1a Omgevingswet vallen.

3 Kostenonderbouwing legesheffing

3.1 Inleiding

Het heffen van rechten (leges) strekt ertoe om de kosten te verhalen die een waterschap moet maken in het kader van haar dienstverlening. Zoals gezegd, geldt op grond van art. 115 lid 3 Waterschapswet de eis dat de leges maximaal kostendekkend mogen zijn.

Deze opbrengstlimiet in de Waterschapswet is in wezen dezelfde als de opbrengstlimiet die geldt ter zake van de heffing van rechten door gemeenten en die is opgenomen in art. 229b Gemeentewet.³

Wij zullen bij de bespreking van het kostenverhaal door middel van legesheffing voornamelijk de wetsgeschiedenis en jurisprudentie van art. 229 en art. 229b Gemeentewet als uitgangspunt nemen. Over de gemeentelijke heffing van leges en bestemmingsheffingen (rioolheffing, afvalstoffenheffing) is namelijk zeer veel jurisprudentie verschenen waaruit een uitgebreid toetsingskader valt af te leiden. De waterschapsjurisprudentie op dit punt is beperkt, maar daaruit blijkt inmiddels wel dat de rechter aansluiting zoekt bij het toetsingskader zoals dat bij de gemeentelijke heffingen geldt.⁴

Er zijn overigens ook enkele voor de kostenonderbouwing relevante verschillen tussen gemeenten en waterschappen die leiden tot een enigszins afwijkend toetsingskader. Bijvoorbeeld op de volgende punten:

- uit de jurisprudentie blijkt dat de raming van lasten en baten niet in strijd mag komen met de geldende comptabiliteitsvoorschriften.⁵ Voor de gemeenten zijn die voorschriften neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (BBV). Voor de waterschappen zijn de voorschriften opgenomen in Hoofdstuk 4 van het Waterschapsbesluit dat weer verder is uitgewerkt in de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen. Deze twee regelingen samen worden wel aangeduid als Bepalingen Beleidsvoorbereiding en Verantwoording Waterschappen (BBVW). In het BBVW is weliswaar aangesloten bij het BBV, maar er zijn wel diverse afwijkingen. Zo boeken gemeenten hun overhead op een centraal taakveld, waterschappen niet. Ook zijn er verschillen in de regeling van reserves en voorzieningen;
- gemeenten beschikken over het BTW-compensatiefonds, waterschappen niet. De lasten in de gemeentelijke begroting zijn in beginsel exclusief BTW, maar die BTW kan extracomptabel toch als last worden aangemerkt voor de leges.⁶ Bij waterschappen zijn de lasten in de begroting in beginsel reeds inclusief de in rekening gebrachte BTW.

3.2 Algemene eisen van kostentoerekening van dienstverlening

3.2.1 Eis maximale kostendekkendheid

Voor de leges geldt de eis dat ze maximaal kostendekkend mogen zijn. De geraamde baten mogen de geraamde lasten niet overschrijden. Deze kostendekkendheid wordt in beginsel op het niveau

³ Kamerstukken II 1986/87, 19 995, nr. 3, p. 87.

⁴ O.a. Hof Den Haag 1 augustus 2018 (ECLI:NL:GHDHA:2018:2003), Hof Den Haag 6 oktober 2020 (ECLI:NL:GHDHA:2020:2032), Hof Den Bosch 12 januari 2022 (ECLI:NL:GHSHE:2022:43).

⁵ HR 16 januari 2015 (ECLI:NL:HR:2015:67).

⁶ Art. 229b lid 2, b Gemeentewet.

van de gehele verordening beoordeeld en geldt niet voor elk legestartief afzonderlijk. Kruissubsidiëring is dus mogelijk.

Overschrijding van deze opbrengstlimiet van 100% heeft vergaande consequenties. Van algehele onverbindendheid is sprake als – na correctie – de geraamde baten in betekenende mate (> 10%) uitgaan boven het bedrag van de geraamde lasten. De aanslag wordt door de rechter dan geheel vernietigd. Blijft de overschrijding beneden de 10% dan wordt de aanslag verminderd met het percentage van die overschrijding.⁷

Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van overschrijding van de kostendekkendheid is dus belangrijk welke kosten kunnen worden toegerekend aan de leges en dat de legesopbrengsten juist worden geraamd.

3.2.2 Inzichtelijkheid

Via de heffing van leges kunnen de kosten van het behandelen van vergunningaanvragen en andere diensten worden doorberekend aan burgers en bedrijven.

De ramingen van baten en lasten moeten inzichtelijk zijn. De eis van inzichtelijkheid is neergelegd in diverse uitspraken van de Hoge Raad.⁸ De Hoge Raad geeft aan dat er verzwaarde eisen zijn voor de motivering die de heffingsambtenaar moet geven om te betwisten dat de limiet is overschreden. Het inzicht in de ramingen kan worden verschaft op basis van de waterschapsbegroting, maar ook op basis van andere gegevens, waaronder ook gegevens die niet bekendgemaakt zijn ten tijde van de vaststelling van de legesverordening.⁹

Als het waterschap de inzichtelijkheid niet kan aantonen, zal de rechter de legesverordening onverbindend achten.¹⁰

3.2.3 Herleidbaarheid tot de begroting

Een van de belangrijkste eisen is die van de herleidbaarheid van de baten en lasten tot de begroting. Alle ramingen van baten en lasten moeten terug te voeren zijn op de begroting.¹¹ Het moet overigens gaan om de begroting zoals deze ten tijde van de vaststelling van de tarieven van de legesverordening (voorafgaand aan het belastingjaar) is of wordt vastgesteld.

Deze eis leidt er toe dat een overzicht van geraamde baten en lasten op zichzelf niet meer genoeg is, hoe aannemelijk deze lijst er ook uit ziet. Duidelijk zal moeten zijn op welke wijze deze ramingen aan de begroting/administratie zijn ontleend. Als deze herleiding niet slaagt, dan is dit een extra reden voor twijfel bij de rechter.

Volgens de Hoge Raad¹² mag van een waterschap niet worden verlangd dat van alle in de verordening en de tarieventabel opgenomen diensten afzonderlijk op controleerbare wijze wordt vastgelegd hoe zij de kosten daarvan heeft geraamd. De ramingen mogen dus wel enige globaliteit

⁷ HR 12 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:360.

⁸ HR 24 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1968.

⁹ HR 16 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM1236.

¹⁰ HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777 (m.n. over lasten), HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:780 (m.n. over baten) en HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:938.

¹¹ HR 6 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BR0707.

¹² HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777.

kennen, doch moeten herleidbaar zijn tot de begroting. Gelet op de jurisprudentie is het beter daarbij het zekere (gedetailleerd) voor het onzekere (globaal) te nemen.

Hierbij kunnen ook door het waterschap vastgestelde regels (bijvoorbeeld de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie) van belang zijn als daarin uitgangspunten zijn genoemd met betrekking tot de toerekening van kosten, afschrijvingen en waardering. Hierin kunnen zelfs specifieke regels staan voor de kostentoerekening en onderbouwing van de tarieven voor de leges.¹³ Ook deze uitgangspunten dienen bij de kostentoerekening voor een bepaald jaar in acht te worden genomen.

Het is belangrijk reeds bij de vaststelling van de legesverordening een kostendeckingsmodel te hebben en deze niet pas achteraf te maken.¹⁴

3.3 Uitgangspunten van kostentoerekening aan leges

3.3.1 Inleiding

Voor de beoordeling van de toerekening van kostenposten aan de legesheffing zijn twee uitgangspunten bepalend:

1. Welke kostenposten zijn in zijn algemeenheid toe te rekenen aan de leges?
2. Welke kosten zijn toe te rekenen aan de legesverordening van het betreffende waterschap?

Deze laatste toets geeft een inperking van de theoretische mogelijkheden van kostenverhaal omdat er uitsluitend kosten kunnen worden toegerekend van in de legesverordening van het waterschap opgenomen belastbare feiten.

Voor het beoordelen welke lasten kunnen worden toegerekend aan de verordening, en in welke mate, geldt een aantal specifieke uitgangspunten. Deze behandelen we hierna.

3.3.2 Lasten ter zake van behandelen vergunningaanvragen door het waterschap

Op grond van art. 115 lid 1, b en c Waterschapswet gaat het om de lasten die zijn verbonden aan het behandelen van vergunningaanvragen en andere diensten die het waterschap verricht.

De Hoge Raad heeft als uitgangspunt genomen dat kostenposten slechts dan niet (geheel of ten dele) als lasten ter zake van dienstverlening kunnen worden aangemerkt, indien zij geheel of nagenoeg geheel andere doeleinden dienen. Kostenposten die niet of slechts zijdelings verband houden met de dienstverlening, omdat zij nagenoeg geheel andere doeleinden dienen, kunnen niet worden verhaald.¹⁵

De lasten worden dus altijd getoetst aan de uit te voeren taken voor het behandelen van vergunningaanvragen en andere diensten. De toets is of de kosten worden gemaakt (geheel of nagenoeg geheel) voor andere doeleinden dan de taken, dan wel of ze meer dan zijdelings verband houden met de taken (de doeleinden).

¹³ Art. 108 lid 2, b Waterschapswet.

¹⁴ HR 27 september 2019 (ECLI:NL:HR:2019:1424) en HR 12 maart 2021 (ECLI:NL:HR:2021:360).

¹⁵ HR 4 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL0990 en ECLI:NL:HR:2010:BL1015, HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777 en HR 21 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1020 en ECLI:NL:HR:2019:1016.

Bekend is dat een aantal begrippen die de Hoge Raad gebruikt, is te kwantificeren. Geheel of nagenoeg geheel staat voor 90% of meer. Dit omkerend houdt in dat meer dan 10% meer dan zijdelings inhoudt. De Hoge Raad heeft dit door Hof Arnhem geformuleerde uitgangspunt als juist verklaard.¹⁶

Uiteraard is het lastig om bij een activiteit precies te kwantificeren voor hoeveel procent deze samenhangt met het behandelen van vergunningaanvragen. De argumentatie moet dan ook eerder kwalitatief dan kwantitatief worden beoordeeld. In de praktijk komt het erop neer dat als er een goede argumentatie kan worden gegeven dat de kostenpost (mede) verband houdt met het behandelen vergunningaanvragen, deze deels of geheel toerekenbaar wordt geacht aan de taak.

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het een gemeente vrij staat om kosten geheel aan een heffing toe te rekenen als die kosten meer dan zijdelings verband houden met de taak. Dit omdat het BBV de gemeenten niet beperkt in de mate waarin lasten worden toegerekend aan posten waarmee zij meer dan zijdelings verband houden.¹⁷ Dit geeft een zeer ruime marge voor gemeenten om kosten toe te rekenen. Uiteraard dient daarbij te worden voorkomen dat kosten dubbel worden toegerekend.¹⁸

Wij gaan ervan uit dat dit uitgangspunt ook geldt voor de leges van waterschappen. Ook daarbij geldt dat kosten niet dubbel mogen worden verhaald, dus niet zowel via de leges als via de bestemmingsheffingen watersysteemheffing of zuiveringsheffing. Met andere woorden: een waterschap kan voor bepaalde activiteiten leges heffen, maar is daartoe niet verplicht. Als een waterschap geen leges heft, worden de kosten die samenhangen met de activiteiten (bijvoorbeeld het in behandeling nemen van aanvragen voor een omgevingsvergunning) via de watersysteemheffing of zuiveringsheffing verhaald.

3.3.3 Lasten die verband houden met de taak

Lasten die kunnen worden toegerekend aan de taken, de dienstverlening van in de legesverordening genoemde belaste diensten, zijn dus lasten die daarmee meer dan zijdelings verband houden. Een handvat dat bij die beoordeling kan worden gegeven, is de beantwoording van de vraag of de kosten worden opgeroepen door¹⁹ het uitvoeren van de taak. Als er een oorzakelijk verband is tussen de kosten en de (uitvoering van de) taak dan is de post toerekenbaar aan de taak. Er is dan immers een rechtstreeks verband met de taak.

Alle kosten die worden opgeroepen door het uitvoeren van de taak, kunnen in beginsel daaraan worden toegerekend.

Wat is de taak in dit kader? Het in behandeling nemen van de aanvraag voor een besluit (vergunning, ontheffing of anderszins). De kosten worden niet alleen gemaakt voor het in behandeling nemen, maar uiteraard ook voor het behandelen van de aanvraag zelf.

Dat kunnen zijn kosten die gemaakt worden om:

¹⁶ HR 4 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL0990.

¹⁷ HR 26 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1016.

¹⁸ Het beste voorbeeld betreft andere heffingen. Veegkosten (straatreiniging) kunnen natuurlijk niet 100% worden toegerekend aan zowel de riool- als de afvalstoffenheffing.

¹⁹ Wij gebruiken liever het begrip 'wordt opgeroepen door de taak' dan het begrip 'voortvloeiend uit de taak'.

1. aan de taak te kunnen beginnen
Bijvoorbeeld het softwarepakket waarbinnen de aanvraag wordt ontvangen en afgehandeld;
2. de taak behoorlijk te kunnen uitoefenen
Bijvoorbeeld de opleiding die medewerkers krijgen om hun kennis actueel te houden of om zich voor te bereiden op een wetswijziging;
3. om de taak zelf uit te voeren
Bijvoorbeeld personele inzet of de inhuur van extra of tijdelijk personeel;
4. de taak behoorlijk te kunnen afronden
Bijvoorbeeld het archiveren van stukken en het digitaliseren ervan, zodat er bij volgende aanvragen op eenvoudige wijze op kan worden voortgeborduurd.

3.3.4 Lasten die geen verband houden met de taak

Wanneer houdt een kostenpost minder dan zijdelings verband met de taak?

Kostenposten die geheel of nagenoeg geheel andere doeleinden dienen, houden minder dan zijdelings verband met de taak en mogen niet worden toegerekend. Het gaat hier om kosten van taken die logischerwijs niets van doen hebben met de dienstverlening in het kader van de omgevingsvergunning. Kosten van het primaire proces van watersysteembeheer of het zuiveringsbeheer zijn uiteraard niet toe te rekenen aan de leges.

3.3.5 Veilige (redelijke) en maximale kostentoerekening

Een keuze die een waterschap uiteindelijk heeft in de toerekening van lasten aan de taken, is of er een veilige toerekening van kosten plaatsvindt, dan wel een maximale. Bij de keuze voor een maximale toerekening wordt de grens opgezocht van wat toerekenbaar is.

Volgens de huidige lijn in de jurisprudentie zal de rechter de kostenpost waarvan hij oordeelt dat deze niet toerekenbaar is, uit het kostenoverzicht schrappen. Vervolgens zal hij een nieuwe berekening maken van geraamde baten en geraamde lasten. Als de opbrengstlimiet van 100% dan wordt overschreden, wordt - afhankelijk van de mate van overschrijding - de tariefstelling in de legesverordening partieel of geheel onverbindend geoordeeld.

Van algehele onverbindendheid is sprake als - na correctie - de geraamde baten in betekenende mate (> 10%) uitgaan boven het bedrag van de geraamde lasten. De legesaanslag wordt dan geheel vernietigd. Blijft de overschrijding beneden de 10% dan wordt de aanslag verminderd met het percentage van die overschrijding.²⁰

Een waterschap dat met de kostentoerekening op of net onder de 100% kostendekking zit, loopt dus eerder de kans om bij een niet toerekenbare post tot een overschrijding van de opbrengstnorm te komen. Deze overschrijding kan dus leiden tot algehele onverbindendheid van de verordening met als gevolg vernietiging van de aan de rechter voorgelegde aanslag(en).

Veiliger opties zijn tarieven vast te stellen die leiden tot een iets lagere kostendekking op begrotingsbasis en/of keuzes maken in de kostentoerekening die veilig zijn. Bij die keuze worden de niet via de leges verhaalde kosten toegerekend en verhaald via de watersysteemheffing of de zuiveringsheffing.

²⁰ Zie bijv. HR 12 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:360.

3.4 Welke lasten mogen worden toegerekend

3.4.1 Directe en indirecte kosten

In onderdeel 3.3.3 beschreven we welke lasten verband houden met de taak. Die lasten kunnen bestaan uit directe en indirecte kosten.

Directe kosten zijn kosten die rechtstreeks samenhangen met de door het waterschap verrichte dienstverlening zoals loonkosten van de dienstverlenende afdelingen zelf, kapitaallasten en materiële kosten. Bij directe materiële kosten valt te denken aan specifieke software voor vergunningverlening, plotters, vervoermiddelen voor toezicht en controle etc. Bij directe personele kosten gaat het om de salariskosten van medewerkers zich bezighouden met de vergunningverlening waarop de legesverordening ziet.

Onder indirecte kosten worden verstaan de kosten die niet rechtstreeks samenhangen met de door het waterschap verrichte dienstverlening, maar die wel in enig verband staan met die specifieke dienstverlening. Deze zijn toerekenbaar indien zij meer dan zijdelings in verband staan met de dienstverlening.

Hierbij valt te denken aan de, ook wel als overhead aangeduide, kosten van:

- secretariële ondersteuning of management ten behoeve van de voor de dienstverlening te verrichten werkzaamheden;
- huisvestings- en werkplekkosten;
- kosten van de salarisadministratie voor de medewerker;
- kosten van ICT, organisatie, financiën, administratie, communicatie, voor zover in enig verband staand met de dienstverlening.

Deze indirecte kosten zijn dus toerekenbaar aan de leges voor zover ze meer dan zijdelings in verband staan met de dienstverlening. De mate van toerekening moet worden onderbouwd. Dit kan op basis van een inzet van aantallen uren (x tarief) of via een bepaalde onderbouwde opslag op de directe kosten. Mogelijk zijn de directe en indirecte kosten in de begroting ook reeds integraal toegerekend aan de BBP-producten die samenhangen met vergunningverlening.

Hierbij kunnen ook door het waterschap vastgestelde regels (bijvoorbeeld de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie) van belang zijn als daarin uitgangspunten zijn genoemd met betrekking tot de toerekening van (indirecte) kosten. Deze dienen bij de kostentoerekening in acht te worden genomen.

Bij de leges is de ervaring dat het grootste deel van de lasten personeelslasten betreffen. De werkzaamheden bij het behandelen van vergunningaanvragen worden (nog steeds) door mensen gedaan. Maar uiteraard kunnen ook de kosten van andere dan personele lasten worden toegerekend. Gedacht kan worden aan specifieke software en specifieke hardware zoals plotters. Die laatste kosten kunnen als de investering een bepaald bedrag overstijgt ook in de vorm van kapitaallasten worden doorberekend.

In het kader van dienstverlening kan dus het gehele traject van voorbereiding tot het krijgen van aanvragen, tot en met de eerste controle nadat de vergunning is verleend en de activiteit heeft plaatsgevonden, worden toegerekend aan de legesheffing.

3.4.2 Toezicht en eerste controle

Toezicht op de uitvoering van de vergunningvoorschriften tot en met de eerste controle op naleving van de voorschriften als de activiteit gereed is, is te verhalen via de leges. Deze kosten worden rechtstreeks opgeroepen door de aanvraag en vergunningverlening zelf.

Dit houdt in dat alle kosten van toezicht tijdens bijvoorbeeld de aanleg van kunstwerken of bouwwerken ook kunnen worden toegerekend. Deze controlemomenten zijn niet tot één beperkt (eerste controle na vergunningverlening), omdat uit de toelichting op de wetgeving blijkt dat het waterschap ook in staat moet zijn om de vergunningvoorschriften te controleren als het kunstwerk of bouwwerk gereed is.

Alle controles die worden gedaan na de eerste opleveringscontrole, worden geacht te worden gedaan in het kader van handhavingsactiviteiten, die niet verhaalbaar zijn.

3.4.3 Perceptiekosten, dubieuze debiteuren en oninbaarlijding

De kosten van heffing en invordering van leges behoren tot de verhaalbare kosten.

Er kan (bijvoorbeeld op basis van ervaringen uit het verleden) een voorziening voor dubieuze debiteuren en oninbaarlijding worden getroffen. Deze dient te worden beschouwd en behandeld als een vermindering op de geraamde baten.²¹ Men verwacht immers minder baten binnen te krijgen.

3.4.4 Welke kosten mogen niet worden toegerekend?

3.4.4.1 Verboden kosten

Er is een aantal kosten dat niet verhaald mag worden, omdat de wetgever dat zo heeft beschreven in de parlementaire geschiedenis.²² In de praktijk worden dit ook wel 'verboden kosten' genoemd. De wetgever vindt het niet gewenst dat deze kosten individueel worden verhaald op degenen ten behoeve van wie de dienst wordt verleend.

Het gaat hier om:

- kosten voor beleidsvoorbereiding;
- kosten van handhaving, toezicht en controle;
- kosten voor inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures.

3.4.4.2 Kosten voor beleidsvoorbereiding

Dit zijn kosten die worden gemaakt voor het opstellen van plannen of voorschriften en het vaststellen van criteria voor dienstverlening. Deze kosten dient een waterschap te maken om het beleid te formuleren. Bij het formuleren van beleid wordt een belangenafweging gemaakt ten behoeve van de gemeenschap. Voorbeelden hiervan zijn het maken van de keur, leggers, de watervisie, de waterschapsverordening etc.

²¹ HR 2 december 2005, nr. 39 275 en nr. 39 273, LJN AU7345 (rioolheffing) en ook Gerechtshof Arnhem 30 januari 2004, nr. 02/01519, ECLI:NL:GHARN:2004:AO6647 (afvalstoffenheffing).

²² Wet tot wijziging van de gemeentewet op het stuk der belastingen (limitering onroerend-goedbelasting, leges en rechten), 20 565, o.a. EK 1988-1989, nr. 140a

3.4.4.3 Kosten van handhaving, toezicht en controle

Deze werkzaamheden dragen er toe bij dat de voorschriften van het waterschap worden nageleefd. Het belang van het (doen) naleven van voorschriften is gelegen in bescherming van de gemeenschap in haar geheel. De kosten van de eerste controle zijn van dit verbod tot verhaal uitgezonderd.²³

Toezicht op de uitvoering van de vergunningvoorschriften tot en met de eerste controle op naleving van de voorschriften als de activiteit gereed is, is te verhalen via de leges. De latere controles hebben echter het karakter van generieke controles en toezicht met het oog op naleving van de zijde van de vergunninghouder van de voorschriften.

3.4.4.4 Kosten voor inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures

Het uitsluiten van kostenverhaal voor deze procedures heeft een aantal redenen:

- het belang van de gemeenschap bij de inspraak- en de bezwaarprocedure stijgt uit boven het individuele belang van degene of degenen aan wie die dienst wordt verleend;
- er vindt bij de inspraak- en de bezwaarprocedure een heroverweging van het algemene beleid plaats. Omdat de kosten van beleidsvoorbereiding niet kunnen worden verhaald, is het niet gewenst dat de kosten die worden gemaakt voor de heroverweging van dat beleid wel kunnen worden verhaald;
- de beroepsprocedures maken deel uit van de rechtsbescherming tegen concrete overheidsbeslissingen. De rechtsbescherming is in beginsel een collectief goed waarvan de kosten niet ten volle voor individuele toerekening vatbaar zijn, omdat het collectieve en het individuele belang met elkaar zijn verstrengeld. Daar waar dit mogelijk is zonder afbreuk te doen aan het collectieve belang van de rechtsbescherming, zijn reeds griffierechten ingevoerd door middel waarvan een deel van de kosten van beroepsprocedures worden doorberekend aan individuele belanghebbenden. In deze situatie is het niet gewenst dat anderszins de kosten die hiervoor door de overheid worden gemaakt door middel van rechtenheffing aan degene die de beslissing aangaat en aan andere (vergunning)aanvragers in rekening worden gebracht;
- de artt. 7:15 lid 1 en 7:28 lid 1 Awb bepalen overigens dat voor de behandeling van een bezwaar of administratief beroep tegen een beschikking geen rechten verschuldigd zijn.

Bij de kosten van bezwaar en beroep geldt wel de volgende nuancering. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen bezwaar en beroep tegen bijvoorbeeld de weigering een vergunning te verlenen en het bezwaar en beroep tegen de opgelegde legesaanslagen. Laatstgenoemde kosten van bezwaar en beroep zijn als perceptiekosten aan te merken en daarmee verhaalbaar.

3.4.4.5 Overige kosten

Kosten kunnen uitsluitend worden toegerekend van in de legesverordening opgenomen belastbare feiten. Dat houdt in dat kosten voor diensten waarvoor geen tarief is opgenomen in de legesverordening, niet kunnen worden toegerekend.

²³ Deze uitzondering is in het leven geroepen, omdat de eerste controle op de naleving van vergunningvoorschriften het karakter heeft van een specifieke controle, met name gericht op het nagaan door het waterschap van de opgelegde voorwaarden.

3.4.5 *Baten*

Er is ook steeds meer aandacht voor de raming van de baten. Een jaarlijkse procentuele verhoging van de jaarlijkse tarieven of legesopbrengst is niet voldoende. De gehele opbouw van de baten moet inzichtelijk worden gemaakt en berusten op betrouwbare en actuele gegevens. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van ervaringen uit het verleden en onderbouwde voorspellingen voor de toekomst. Voorzienbare vergunningaanvragen moeten in de raming van de baten zijn meegenomen.

3.4.6 *Opstellen kostendekkingsmodel*

Op basis van de hiervoor gestelde eisen en binnen de hiervoor aangegeven juridische kaders moet een kostendekkingsmodel voor de leges worden gemaakt. Dit kostendekkingsmodel bevat een nauwkeurige raming van de lasten en de baten. Het gaat hierbij uitsluitend om de lasten en de baten van de in de legesverordening opgenomen belastbare feiten.

Daarbij mogen de geraamde baten niet hoger zijn dan de geraamde lasten, vanwege de eis van maximale kostendekkendheid (op het niveau van de gehele legesverordening, kruissubsidiëring is toegestaan). De legestarieven moeten dus zodanig worden vastgesteld dat de legesverordening niet meer dan 100% kostendekkend is.

Het opstellen van een gedetailleerd kostendekkingsmodel dat voldoet aan alle eisen, is geen sine-cure. Het gehele kostendekkingsmodel moet neerslaan in één overzichtelijk document (bijvoorbeeld een spreadsheet) waarin onderbouwd inzicht wordt gegeven in de toegerekende geraamde directe en indirecte kosten en de geraamde baten. Daaruit moet ook blijken dat de verboden kosten en andere niet toerekenbare lasten buiten aanmerking zijn gelaten. Alle gebruikte aanknopingspunten, beleidskeuzes en afleidingen moeten hierin zorgvuldig zijn verwerkt zodat het kostendekkingsmodel voldoet aan de eisen van inzichtelijkheid en herleidbaarheid tot de begroting. Het kostendekkingsmodel moet jaarlijks worden geactualiseerd.

4 Consequenties Omgevingswet voor de leges

4.1 Doelen Omgevingswet

De Omgevingswet bevat de regels voor de fysieke leefomgeving. De nu over vele wetten verspreide regels voor ruimte, natuur, infrastructuur, milieu en water zijn daarmee gebundeld in één wet. De huidige wirwar aan regels verdwijnt en daarvoor komt een eenvoudiger en duidelijker stelsel in de plaats. Door de Omgevingswet kunnen integrale afwegingen over de fysieke leefomgeving worden gemaakt, in plaats van de huidige versnipperde sectorale afwegingen. De Omgevingswet versterkt ook de positie van de decentrale overheden volgens het principe 'Decentraal, tenzij'. De Omgevingswet biedt die decentrale overheden daarbij meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen. Burgers en bedrijven krijgen daarbij meer eigen verantwoordelijkheden, er gelden meer algemene regels waarin de zorgplichten staan en het aantal vergunningplichten zal hoogstwaarschijnlijk afnemen. Daarnaast zal de Omgevingswet moeten leiden tot snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Zo gaat de beslistermijn in veel gevallen van 26 weken naar 8 weken.

4.2 Keuzes in de waterschapsverordening

4.2.1 Totstandkoming waterschapsverordening

Niet alleen in de Omgevingswet worden de regels in één wet ondergebracht. Dat gebeurt ook op decentraal niveau. Gemeenten, provincies en waterschappen brengen hun regels over de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk samen in één regeling. De waterschappen doen dat in de waterschapsverordening.²⁴

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt de waterschapsverordening van rechtswege tot stand. De volgende bestaande regels komen daarbij terecht in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening:²⁵

- de keur, met uitzondering van de daarin opgenomen onderhoudsverplichtingen;
- algemene regels op grond van de keur, met uitzondering van de daarin opgenomen onderhoudsverplichtingen;
- een eventuele wegenverordening;
- een eventuele aansluitverordening;
- de zoneringen van waterstaatswerken en beschermingszones op grond van de Waterwet-legger (de onderhoudslegger komt niet terecht in de waterschapsverordening, maar moet worden opgenomen in een aparte verordening).

De waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat, omvat ook de zogenoemde 'bruidsschat'. Dit zijn regels van het Rijk die in het huidige recht van toepassing zijn, maar in het nieuwe stelsel niet terugkomen in de wet. Om geen rechtsvacuüm te laten ontstaan, worden deze regels opgenomen in de waterschapsverordening. De bruidsschat komt terecht in het nieuwe deel van de waterschapsverordening.

De bruidsschat voor waterschappen bestaat voor een groot deel uit lozingsregels die nu nog op rijksniveau zijn gesteld in het Activiteitenbesluit, de Activiteitenregeling, het Besluit en de Regeling

²⁴ De Unie van Waterschappen heeft hiervoor de Handreiking Waterschapsverordening opgesteld, <https://www.hetwaterschapshuis.nl/trowa>.

²⁵ Artikel 4.7 Invoeringswet Omgevingswet.

lozen buiten inrichtingen en het Besluit en de Regeling lozing afvalwater huishoudens. Verder staat in de bruidsschat voor waterschappen nog de meldingsplicht voor vergunningvrije grondwateronttrekkingen, de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten en de indieningsvereisten voor deze omgevingsvergunningen (voor lozingsactiviteiten, beperkingengebiedactiviteiten en wateronttrekkingsactiviteiten).²⁶ De bruidsschat handhaaft het huidige uitgangspunt van de Waterwet dat er een vergunningplicht geldt voor lozingen, tenzij een vrijstelling wordt verleend.

Waterschappen krijgen twee jaar de tijd²⁷ om het tijdelijk deel van de waterschapsverordening aan te passen zodat deze voldoet aan alle regels van de Omgevingswet. Dit biedt waterschappen ook de gelegenheid om de instructieregels van het Rijk en de provincie²⁸ te verwerken (voldoen aan juridische eisen) en te voldoen aan de digitale standaarden (voldoen aan digitale eisen). Na aanpassing komen de regels in het nieuwe deel van de waterschapsverordening terecht. Het tijdelijk deel van de waterschapsverordening kan in de overgangsfase ook gedeeltelijk worden gewijzigd.

De bruidsschat komt gelijk al in het nieuwe deel van de waterschapsverordening terecht, en hoeft dus in principe niet binnen twee jaar aangepast te worden. Eventuele aanpassing van de bruidsschat gaat volgens de normale procedure van aanpassing van de waterschapsverordening. Het is uiteraard een politieke keuze om bijvoorbeeld de vergunningplicht voor lozingen te vervangen door algemene regels (eventueel met een meldingsplicht). De bruidsschat kan ook gedeeltelijk worden aangepast.

Het voorgaande betekent dat een van rechtswege ontstane waterschapsverordening dus weinig veranderingen bevat ten opzichte van de huidige situatie.

Er kan bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook een geheel nieuwe waterschapsverordening worden vastgesteld die voldoet aan de juridische en digitale eisen van de Omgevingswet. De waterschapsverordening ontstaat dan niet van rechtswege.²⁹ Als het waterschap de regels van bruidsschat wil behouden, moeten die ook worden opgenomen in de waterschapsverordening.

Het vaststellen van een nieuwe waterschapsverordening of het wijzigen van de van rechtswege tot stand gekomen waterschapsverordening kan beleidsneutraal maar ook met veel wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie.

Het beeld is dat een deel van de waterschappen gelijk een nieuwe waterschapsverordening vaststelt.

Het vaststellen of wijzigen van de waterschapsverordening is een bevoegdheid van het algemeen bestuur.³⁰

4.2.2 Beleidsvrijheid waterschapsverordening en gevolgen voor de legesheffing

Waterschappen krijgen onder de Omgevingswet meer vrijheid voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen. Er kan in de waterschapsverordening bijvoorbeeld worden

²⁶ Invoeringsbesluit Omgevingswet, Afdeling 7.2 Bruidsschat in waterschapsverordening.

²⁷ Wordt bij Koninklijk Besluit bepaald, zie art. 22.15 Omgevingswet.

²⁸ Eventuele instructieregels aan de waterschappen in de provinciale omgevingsverordening en instructieregels van het Rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

²⁹ Art. 4.8 Invoeringswet Omgevingswet.

³⁰ Het algemeen bestuur kan op grond van art. 2.8 Omgevingswet de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van de waterschapsverordening delegeren aan het dagelijks bestuur.

gekozen voor zorgplichten, algemene regels, meldplichten, informatieplichten, vergunningplichten met beoordelingsregels, maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, gelijkwaardige maatregelen en algemene verboden. De keuzes hierover behoren tot de beleidsvrijheid van het waterschap. De verwachting is dat er uiteindelijk meer algemene regels komen waarin de zorgplichten staan en dat het aantal vergunningplichten zal afnemen.

De keuzes die hierbij in de waterschapsverordening worden gemaakt, hebben belangrijke gevolgen voor de legesheffing.

Dit hangt er onder andere mee samen dat niet in alle situaties legesheffing mogelijk is. Legesheffing is namelijk alleen mogelijk voor dienstverlening door het waterschap. Van een dienst is slechts sprake als degene aan wie de dienst wordt verleend daar een individueel belang bij heeft (individualiseerbaar belang). Volgens de jurisprudentie is dat niet het geval bij meldingen.³¹ Meldingen hebben vooral tot doel om het toezicht van het waterschap op, en de handhaving van de naleving van de regels te vergemakkelijken. Hier staat dus het algemeen belang voorop. Voor het in behandeling nemen van meldingen is dus geen legesheffing mogelijk. Dat betekent ook dat de met het behandelen van die meldingen samenhangende lasten van het waterschap, niet toerekenbaar zijn aan de leges. Die lasten zullen moeten worden bekostigd uit de watersysteemheffing of de zuiveringsheffing.

Het voorgaande geldt ook voor de verwerking door het waterschap van informatie in het geval van een informatieplicht.

In onderstaande tabel is aangegeven in welke gevallen legesheffing mogelijk is:

Instrument	Legesheffing mogelijk?
Verbod	Nee
Algemene regel	Nee
Maatwerkregel	Nee
Vergunningplicht	Ja
Maatwerkvoorschrift	Ja
Zorgplicht	Nee
Meldingsplicht	Nee
Informatieplicht	Nee
Toestemming voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel	Ja

Overigens is legesheffing voor vergunningen, maatwerkvoorschriften en toestemming voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel alleen mogelijk als daaraan een aanvraag of een verzoek ten grondslag ligt.

Maatwerkvoorschriften zijn bij beschikking op te leggen voorschriften over het verrichten van een activiteit in een concreet geval.³² Bijvoorbeeld het stellen van een maatwerkvoorschrift over een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.

³¹ O.a. HR 14 oktober 1992 (ECLI:NL:HR:1992:ZC5120). Zie ook ABRvS 18 augustus 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1845) waarin is geoordeeld dat inherent aan een melding is dat er geen nader afwegingsmoment volgt.

³² Art. 4.5 Omgevingswet.

Bij toestemming voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel gaat om een maatregel waarmee ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de algemene regel.³³ Gelijkwaardige maatregelen kunnen niet alleen fysieke maatregelen zijn, maar bijvoorbeeld ook bepaalde werkwijzen en meetmethoden.

4.2.3 *Legesverordening en kostendekking*

Als het waterschap in de waterschapsverordening een vergunningplicht vervangt door een meldingsplicht, heeft dit dus gevolgen voor de legesheffing. Een meldingsplicht leidt er toe dat de afdeling die zich bezig houdt met vergunningverlening, toezicht en handhaving per saldo minder werkzaamheden gaat verrichten omdat zij geen of minder vergunningaanvragen meer hoeft te behandelen. De verhaalbare lasten voor de legesheffing dalen daardoor. Tegelijkertijd vervalt daarmee de mogelijkheid om leges te heffen. Voor het behandelen van vergunningaanvragen is legesheffing immers wel mogelijk, voor het beoordelen van meldingen niet. De met het behandelen van die meldingen samenhangende lasten zijn daarmee ook niet langer verhaalbaar via de legesheffing.

Verder geldt dat alleen voor de vergunningplichten en maatwerkvoorschriften die in de waterschapsverordening zijn opgenomen, het zinvol is om belastbare feiten en tarieven in de legesverordening op te nemen.

Kortom, de beleidsmatige keuzes die in de waterschapsverordening worden gemaakt, bepalen de op te nemen belastbare feiten en tarieven in de legesverordening maar ook de maximaal toe te rekenen baten en lasten. Aanpassing van de bestaande legesverordening of het vaststellen van een nieuwe legesverordening is eigenlijk niet mogelijk zonder de gemaakte beleidsmatige keuzes in de waterschapsverordening en de financiële effecten daarvan in beeld te brengen. Afstemming daarover met de beleidsafdelingen is noodzakelijk.

Beleidsmatig moet door het bestuur ook worden bepaald in welke van deze gevallen daadwerkelijk belastbare feiten en tarieven in de legesverordening worden opgenomen en welke heffingsmaatstaven hierbij worden gehanteerd (bijvoorbeeld vast bedrag, percentage bouwkosten, bedrag gerelateerd aan hoeveelheid kubieke meters water, teruggaafregelingen etc.).

Voor de in de legesverordening op te nemen belastbare feiten moet vervolgens worden bepaald wat de hiermee samenhangende verhaalbare lasten zijn. De tarieven kunnen uiteindelijk niet hoger worden vastgesteld dan op bedragen die leiden tot een opbrengst (de baten) die niet hoger is dan het totaal aan de lasten. Deze opbrengstlimiet van 100% geldt op het niveau van de gehele legesverordening, kruissubsidiëring tussen de verschillende tarieven is toegestaan. Zie ook Hoofdstuk 3 van dit advies.

³³ Art. 4.7 Omgevingswet

5 Aandachtspunten leges in kader Omgevingswet

5.1 Milieuleges

Met ingang van 2001 is voor waterschappen de mogelijkheid van het heffen van leges ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren geschrapt.³⁴ Dit in navolging van de sinds 1998 ingevoerde vrijstelling van milieuleges voor gemeenten en provincies. Voor de provincies en gemeenten is deze vrijstelling wettelijk geregeld.³⁵ Voor waterschappen ontbreekt een wettelijke regeling voor een dergelijke vrijstelling. Waterschappen kunnen nu dus ook al milieuleges heffen, en diverse waterschappen doen dat ook.

Onder de Omgevingswet worden de wettelijke vrijstellingen voor provincies en gemeenten om leges te heffen voor omgevingsvergunningen afgeschaft.

Waterschappen kunnen onder de Omgevingswet milieuleges heffen voor vergunningen voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of voor wateronttrekkingsactiviteiten.

Het hiervoor heffen van leges is overigens een mogelijkheid, geen verplichting. Er moet dus worden beslist of hiervoor wel of geen leges geheven gaan worden.

Indien wordt besloten om leges te heffen voor vergunningen voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of voor wateronttrekkingsactiviteiten, zijn de daarmee samenhangende lasten verhaalbaar via de legesheffing.

5.2 Vooroverleg

De beslistermijn gaat voor de meeste vergunningaanvragen van 26 weken naar 8 weken.³⁶ Mogelijk leidt dit er bij waterschappen toe dat er een verschuiving van werkzaamheden naar vooroverleg gaat plaatsvinden. De initiatiefnemer en de vergunningverlener kunnen beiden belang hebben bij zo'n vooroverleg. De initiatiefnemer omdat de kans op een juiste aanvraag en de vergunningverlening toeneemt. De vergunningverlener omdat deze meer tijd heeft om de aanvraag te beoordelen, wat bij 'koude' aanvragen niet het geval is.

Voor een vooroverleg op aanvraag is aparte legesheffing mogelijk. Er kan voor worden gekozen in zo'n geval alle kosten van het vooroverleg door te belasten in het tarief. Maar omdat een hoog tarief het vragen van vooroverleg kan ontmoedigen, verdient een lager tarief ook overweging. Dat is een beleidsmatige keuze.

Diverse gemeenten heffen voor vooroverleg bij aanvragen voor bouwvergunningen momenteel reeds apart leges. Bij de gemeenten is het de verwachting dat door de verkorting van de beslistermijnen onder de Omgevingswet, het belang van vooroverleg ('omgevingsoverleg') zal toenemen. Daarbij zal ook worden besloten of daarvoor apart leges worden geheven.

Bij waterschappen zijn aparte legestarieven voor vooroverleg tot dusver ongebruikelijk. Maar misschien verandert dit onder de Omgevingswet. Het is in elke geval een optie waarover beslist moet worden.

³⁴ Wet van 16 maart 2000, houdende vervanging van hoofdstuk IV Wvo, Stb. 2000, 135.

³⁵ Art. 4.10 Besluit omgevingsrecht en art. 2.9a Wabo.

³⁶ Behoudens de gevallen die zijn aangewezen in de Omgevingswet of het Omgevingsbesluit.

Wij merken overigens op dat de kosten van het vooroverleg veelal ook toerekenbaar zijn aan de leges als daarvoor geen afzonderlijk tarief in de legesverordening is opgenomen, omdat de daarmee samenhangende lasten meestal meer dan zijdelings samenhangen³⁷ met de vergunningverlening. De met het vooroverleg samenhangende lasten worden dan verhaald via de leges voor de vergunningaanvragen zelf.

5.3 Participatie

Eén van de pijlers van de Omgevingswet is participatie. De initiatiefnemer moet de participatie organiseren. Hij moet in de vergunningaanvraag aangeven hoe er overleg is geweest met belanghebbenden en wat het resultaat daarvan is. Dit is een aanvraagvereiste. Het waterschap kan participatie echter niet afdwingen en het is geen weigeringsgrond voor vergunningverlening.

Het waterschap kan zich ten aanzien van participatie lijdelijk opstellen en slechts in het kader van de vergunningaanvraag toetsen of de participatie op de juiste wijze heeft plaatsgevonden. Het waterschap kan er beleidsmatig echter ook voor kiezen om zich veel actiever op te stellen en participatie stimuleren en faciliteren. De daarmee samenhangende kosten zijn dan alleen verhaalbaar voor zover ze meer dan zijdelings samenhangen met de vergunningverlening. Pleitbaar is een deel van deze kosten als toerekenbare kosten aan te merken, vanwege de samenhang met het vergunningproces. Desalniettemin is enige terughoudendheid geboden.

5.4 Meervoudige aanvragen

Onder de Omgevingswet kan het voorkomen dat een belanghebbende middels één aanvraag om een vergunning voor meerdere activiteiten verzoekt (zgn. meervoudige aanvraag). Een meervoudige aanvraag wordt in behandeling genomen door het bestuursorgaan dat ter zake van die aanvraag bevoegd gezag is. Dat kan het Rijk of een decentraal bestuursorgaan zijn. In het geval van een meervoudige aanvraag moet het bevoegd gezag, voordat op de aanvraag wordt beslist, het bestuursorgaan wiens belangen ook bij de aanvraag zijn betrokken om advies (met instemming) vragen.

Er zijn in het geval van een dergelijke meervoudige aanvraag dus altijd twee (of meer) bestuursorganen betrokken. Elk bestuursorgaan maakt in verband met de aanvraag kosten: het bevoegd gezag maakt kosten voor het in behandeling nemen van de aanvraag, het andere bestuursorgaan maakt kosten in verband met het verlenen van advies (met instemming). Het bestuursorgaan dat advies (met instemming) geeft, kan zijn kosten niet zelf bij de aanvrager in rekening brengen. Dit heeft te maken met de 1-loketgedachte die aan de Omgevingswet ten grondslag ligt. Kosten van advies (met instemming) kunnen dus alleen via (een doorberekening aan) het bevoegd gezag bij de initiatiefnemer worden gelegd.

Een en ander is voor de waterschappen geregeld in art. 16.15 en 16.16 Omgevingswet en 4.18 en 4.24 Omgevingsbesluit. Er is een onderscheid tussen 'advies' en 'advies met instemming'. In het eerste geval kan het bevoegd gezag gemotiveerd afwijken van het advies van het waterschap, in het tweede geval kan dat niet. Art. 4.24 lid 2 Omgevingsbesluit bepaalt in welke situaties instemming van het waterschap vereist is en welke gevallen niet.

³⁷ HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777, HR 26 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1016.

In de praktijk zal het overigens weinig voorkomen dat het waterschap bevoegd gezag is voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning en daarbij een ander bestuursorgaan om advies (met instemming) moet vragen. Het omgekeerde komt vaker voor.

In een technische Verzamelwet Omgevingswet zal worden geregeld dat het doorberekenen van de kosten van instemmingsbesluiten als bedoeld in art. 16.16 Omgevingswet zal worden geregeld via de figuur van de bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van de Awb. Dit zal komen te staan in een nog in te voegen art. 13.2a Omgevingswet. De technische Verzamelwet Omgevingswet waarin de betreffende invoeging van art. 13.2a Omgevingswet zal plaatsvinden, is op dit moment nog in voorbereiding. De verwachting is dat het ministerie van BZK de internetconsultatie voor deze wet op korte termijn zal starten. Het is nog onduidelijk of het lukt om deze wetswijziging vóór de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet door te voeren. Bestuurlijk is afgesproken dat in dat geval tot de wetswijziging een en ander geregeld zal worden in een bestuursovereenkomst.

Volgens deze concept Verzamelwet Omgevingswet gaat art. 13.2a Omgevingswet als volgt luiden:

“Artikel 13.2a (betalingsverplichting instemming)

1. Een bestuursorgaan waarvan op grond van artikel 16.16, eerste lid, instemming is vereist voor een voorgenomen beslissing op een aanvraag om een besluit, kan het bevoegd gezag verplichten tot betaling van een geldsom voor het uitbrengen van advies en het in behandeling nemen van het verzoek om instemming als:
 - a. het bestuursorgaan bevoegd gezag voor de aanvraag zou zijn als die alleen betrekking had op de activiteit waarvoor instemming is vereist, en
 - b. het bestuursorgaan in het geval, bedoeld onder a, rechten kan heffen.
2. Het bestuursorgaan kan de verplichting tot betaling van een geldsom ook opleggen als het verzoek om instemming achterwege blijft omdat:
 - a. het gaat om een door het bestuursorgaan aangewezen geval als bedoeld in artikel 16.16, derde lid, of
 - b. het bestuursorgaan bij het uitbrengen van het advies met toepassing van artikel 16.16, vierde lid, heeft bepaald dat instemming niet is vereist.
3. De geldsom is gelijk aan de rechten die het bestuursorgaan in het geval, bedoeld in het eerste lid, onder a, als bevoegd gezag zou heffen.”

Als het waterschap de kosten die door andere bestuursorganen aan haar in rekening worden gebracht voor het verlenen van advies met instemming (art. 16.16 Omgevingswet) op de aanvrager van de omgevingsvergunning wil verhalen, dient in de legesverordening een aanvullende bepaling te worden opgenomen.

Ook is het niet uitgesloten dat andere bestuursorganen aan het waterschap kosten in rekening brengen voor het verlenen van advies (art. 16.15 Omgevingswet). Het beoogde art. 13.2a Omgevingswet biedt daar weliswaar geen grondslag voor, maar op dit moment worden voor dergelijke adviezen soms ook kosten in rekening gebracht bij andere bestuursorganen. Voor het kunnen doorberekenen van deze kosten bij de aanvrager van de omgevingsvergunning, dient in de legesverordening eveneens een aanvullende bepaling te worden opgenomen.

Zie hierover verder onderdeel 6.8 van dit advies

5.5 Kosten DSO

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is het technische en digitale fundament onder de Omgevingswet. Hieraan zijn hoge kosten verbonden. De beheerkosten van het DSO worden gedragen door de ‘de vier overheden’ met de volgende kostenverdeling: Rijk: 19%, provincies: 6%, gemeenten 70%, waterschappen: 5%.

Het omgevingsloket is één van de onderdelen van het DSO. Het omgevingsloket heeft meerdere functies. Niet alleen de functie om vergunningen aan te vragen, meldingen te doen etc. maar het biedt ook de interactieve vindplaats van alle regels voor de fysieke leefomgeving die op een bepaalde locatie gelden.

Een waterschap is verplicht om gebruik te maken van een loket omgevingsvergunning. De kosten die daarmee zijn gemoeid, zijn in elk geval deels nodig om de dienstverlening (het behandelen van omgevingsvergunningen) te kunnen verrichten. De kosten daarvan zijn daarmee in beginsel toerekenbaar en dus (deels) verhaalbaar via de legesheffing.

6 Voorbeeldbepalingen

6.1 Voorbeeldbepalingen legesverordening

Dit hoofdstuk bevat een aantal voorbeeldbepalingen voor de legesverordening over onderwerpen die veel voorkomen na de invoering van de Omgevingswet. Dergelijke voorbeeldbepalingen kunnen voor waterschappen behulpzaam zijn bij het opstellen of aanpassen van de legesverordening in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Met nadruk wijzen wij erop dat het gaat om voorbeeldbepalingen die niet zonder meer één op één kunnen worden overgenomen in de legesverordening. Het al dan niet opnemen van bepalingen in de legesverordening en de exacte vormgeving van die bepalingen hangt onder andere af van:

- de beleidsmatige keuzes die een waterschap heeft gemaakt in de waterschapsverordening;
- de formuleringen in de waterschapsverordening;
- de vraag of de waterschapsverordening van rechtswege tot stand komt of dat er een nieuwe waterschapsverordening wordt vastgesteld;
- de beleidsmatige keuzes in welke gevallen daadwerkelijk belastbare feiten en tarieven in de legesverordening worden opgenomen;
- de keuzes welke heffingsmaatstaven worden gehanteerd (bijvoorbeeld vast bedrag, percentage bouwkosten, bedrag gerelateerd aan hoeveelheid kubieke meters water, teruggaafregelingen etc.).

Het opstellen of aanpassen van de legesverordening is voor elk waterschap dus maatwerk.

De voorbeeldbepalingen betreffen alleen de activiteiten die samenhangen met de Omgevingswet en de waterschapsverordening. Het betreft de volgende wateractiviteiten waarvoor het waterschap bevoegd gezag is ten aanzien de vergunningverlening:

- een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam;³⁸
- een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk;³⁹
- een wateronttrekkingsactiviteit;⁴⁰
- een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk;⁴¹
- overige activiteiten waarvoor de waterschapsverordening regels bevat.⁴²

Er zijn dus geen voorbeeldbepalingen opgenomen voor de leges die waterschappen kunnen heffen voor bijvoorbeeld het verstrekken van bestuursstukken of archiefstukken.

De voorbeeldbepalingen zijn voorzien van een korte toelichting.

6.2 Aanpak

Zoals gezegd, is de inhoud van de waterschapsverordening in belangrijke mate bepalend voor de vormgeving van de legesverordening.

³⁸ Art. 5.1 lid 2, c, 1^e Omgevingswet.

³⁹ Art. 5.1 lid 2, c, 2^e Omgevingswet.

⁴⁰ Art. 5.1 lid 2, d Omgevingswet.

⁴¹ Art. 5.1 lid 2, f, 2^e Omgevingswet.

⁴² Art. 5.3 Omgevingswet.

Daarom is het verstandig om eerst in beeld te brengen welke bepalingen in de waterschapsverordening een verplichting kennen tot het aanvragen van een:

- omgevingsvergunning;
- maatwerkvoorschrift;
- toestemming voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel.

Alleen in die gevallen is immers legesheffing mogelijk.

Vervolgens moet beleidsmatig een keuze worden gemaakt voor welke van deze aanvragen daadwerkelijk leges worden geheven en dus bepalingen in de legesverordening moeten worden opgenomen.

Bij de vormgeving van de bepalingen in de legesverordening is het verstandig om telkens te verwijzen naar de betreffende bepaling in de waterschapsverordening.

6.3 Voorbeeldbepalingen

6.3.1 Aanhef

6.3.1.1 Voorbeeldbepaling

De aanhef van de legesverordening:

"Het algemeen bestuur van het waterschap <..>
gelezen het voorstel van het dagelijks bestuur van <..>
gelet op art. 115 lid 1, b en c Waterschapswet en art. 13.1a lid 1 en lid 3 Omgevingswet
besluit vast te stellen <..>"

6.3.2 Toelichting

Op dit moment vormt art. 115 lid 1, b en c Waterschapswet de wettelijke grondslag voor de legesheffing.

Er is echter besloten dat het omwille van de duidelijkheid en uniformiteit en ter voorkoming van misverstanden goed is in art. 13.1a Omgevingswet voor waterschappen wordt opgenomen voor het heffen van leges voor het in behandeling nemen van aanvragen om omgevingsvergunningen, of van aanvragen om wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning. De technische Verzamelwet Omgevingswet waarin de betreffende aanpassing van art. 13.1a Omgevingswet zal plaatsvinden, is op dit moment nog in voorbereiding. De verwachting is dat het ministerie van BZK de internetconsultatie voor deze wet op korte termijn zal starten. Het is nog onduidelijk of deze reparatiewetgeving zal zijn geregeld vóór de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Zie hierover ook onderdeel 2.2 van dit advies.

Art. 13.1a Omgevingswet dekt overigens niet alle activiteiten in het kader van de Omgevingswet. Het in behandeling nemen van een aanvraag voor een maatwerkvoorschrift en voor toestemming voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel, vallen bijvoorbeeld niet onder het bereik van

art. 13.1a Omgevingswet. Daarvoor vormt art. 115 lid 1, b en c Waterschapswet dus nog steeds de grondslag.⁴³

Art. 13.1a Omgevingswet en art. 115 lid 1, b en c Waterschapswet vormen dus gezamenlijk de wettelijke grondslag voor de legesverordening. Dit moet in de aanhef van de legesverordening worden opgenomen.

6.4 Lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam

6.4.1 Voorbeeldbepalingen

Voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam⁴⁴ in verband met de waterkwaliteit:

“Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam als daarbij stoffen of warmte worden geloosd, als bedoeld in <art. <..> van de waterschapsverordening> OF <art. 2.61 van afdeling 7.2 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet zoals opgenomen in het nieuwe deel van de waterschapsverordening>, bedraagt het tarief € <..>

Voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam⁴⁵ in verband met de waterkwantiteit:

“Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam als daarbij water wordt geloosd, als bedoeld in <art. <..> van de waterschapsverordening> OF <art. <..> van <..> zoals opgenomen in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening>, bedraagt het tarief € <..>

6.4.2 Toelichting

In de Omgevingswet omvat het begrip lozingsactiviteit zowel het brengen van stoffen en warmte als het brengen van water in een oppervlaktewaterlichaam. Anders dan in het huidige stelsel, omvat dit begrip zowel de waterkwaliteit als de waterkwantiteit. In het huidige recht heeft het Rijk de regels gesteld over waterkwaliteit, en stelt het waterschap de regels over waterkwantiteit in de keur. De bruidsschatregels over lozingen gaan alleen over waterkwaliteit.

De regels over de waterkwantiteit van lozingen maken bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ook onderdeel uit van de waterschapsverordening die van rechtswege ontstaat, maar zijn afkomstig van de keur en algemene regels van het waterschap. Deze staan dus in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening.

Gelet op het integrale lozingsbegrip, ligt het voor de hand om de regels over waterkwaliteit en waterkwantiteit te integreren. Dit betekent dat de bruidsschatregels over lozingen en de regels afkomstig uit de keur en algemene regels bij elkaar moeten worden gebracht in het nieuwe deel van de waterschapsverordening.

Deze voorbeeldbepalingen zien op lozingsactiviteiten in verband met de waterkwaliteit en lozingsactiviteiten in verband met de waterkwantiteit.

⁴³ De Unie van Waterschappen vindt het overigens ongewenst dat niet alle activiteiten in het kader van de Omgevingswet onder het bereik van art. 13.1a Omgevingswet vallen.

⁴⁴ Art. 5.1 lid 2, c, 1^e Omgevingswet.

⁴⁵ Art. 5.1 lid 2, c, 1^e Omgevingswet.

Indien het waterschap reeds een nieuwe waterschapsverordening heeft vastgesteld, dient te worden verwezen naar de betreffende bepaling in de waterschapsverordening. Is de waterschapsverordening van rechtswege tot stand gekomen, dient te worden verwezen naar de bepalingen zoals opgenomen in het nieuwe deel (bruidsschat, art. 2.61 van afdeling 7.2 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet, van rechtswege opgegaan in nieuwe deel waterschapsverordening) of het tijdelijke deel (keur, van rechtswege opgegaan in het tijdelijke deel waterschapsverordening) van de waterschapsverordening.

6.5 Lozingsactiviteiten op een zuiveringtechnisch werk

6.5.1 Voorbeeldbepaling

Voor een lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk⁴⁶:

“Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk, als bedoeld in <art. <..> van de waterschapsverordening> OF <art. 2.62 van afdeling 7.2 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet zoals opgenomen in het nieuwe deel van de waterschapsverordening>, bedraagt het tarief € <..>

6.5.2 Toelichting

Voor het lozen van water, warmte of stoffen op een zuiveringtechnisch werk, voor zover niet afkomstig van een milieubelastende activiteit die is aangewezen in art. 3.1 Besluit activiteiten leefomgeving, is een omgevingsvergunning vereist.

Indien het waterschap reeds een nieuwe waterschapsverordening heeft vastgesteld, dient te worden verwezen naar de betreffende bepaling in de waterschapsverordening. Is de waterschapsverordening van rechtswege tot stand gekomen, dient te worden verwezen naar de bepaling zoals opgenomen in het nieuwe deel van de waterschapsverordening (bruidsschat, art. 2.62 van afdeling 7.2 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet, van rechtswege opgegaan in nieuwe deel waterschapsverordening).

6.6 Wateronttrekkingsactiviteit

6.6.1 Voorbeeldbepaling

Voor een wateronttrekkingsactiviteit⁴⁷ t.a.v. oppervlaktewater:

“Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam, als bedoeld in <art. <..> van de waterschapsverordening> OF <art. <..> van <..> zoals opgenomen in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening>, bedraagt het tarief € <..>

Voor een wateronttrekkingsactiviteit t.a.v. grondwater:

⁴⁶ Art. 5.1 lid 2, c, 2^e Omgevingswet.

⁴⁷ Art. 5.1 lid 2, d Omgevingswet.

"Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het onttrekken van grondwater, als bedoeld in <art. <..> van de waterschapsverordening> OF <art. <..> van <..> zoals opgenomen in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening>, bedraagt het tarief € <..>

Voor een wateronttrekkingsactiviteit t.a.v. infiltreren:

"Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het brengen van water in de bodem ter aanvulling van grondwater, als bedoeld in <art. <..> van de waterschapsverordening> OF <art. <..> van <..> zoals opgenomen in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening>, bedraagt het tarief € <..>

6.6.2 Toelichting

Een wateronttrekkingsactiviteit is het onttrekken van water aan grondwater of oppervlaktewater. Hier valt ook onder: het brengen van water in de bodem ter aanvulling van grondwater (infiltreren).

Indien het waterschap reeds een nieuwe waterschapsverordening heeft vastgesteld, dient te worden verwezen naar de betreffende bepalingen in de waterschapsverordening. Is de waterschapsverordening van rechtswege tot stand gekomen, dient te worden verwezen naar de bepalingen zoals opgenomen in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening (keur, van rechtswege opgegaan in het tijdelijke deel waterschapsverordening).

6.7 Beperkingengebiedactiviteiten en overige activiteiten t.a.v. waterstaatswerken

6.7.1 Voorbeeldbepaling

Voor beperkingengebiedactiviteiten⁴⁸ en overige activiteiten t.a.v. waterstaatswerken:

"Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor <...>, als bedoeld in <art. <..> van de waterschapsverordening> OF <art. <..> van <..> zoals opgenomen in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening>, bedraagt het tarief € <..>

6.7.2 Toelichting

Overheden kunnen een waterstaatswerk (bijvoorbeeld waterkering, oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied) aanwijzen als een gebied waar beperkingen gelden. Dit heet een beperkingengebied. Het doel van dit gebied is het behouden van de functies van het waterstaatswerk en het voorkomen van schade.

Ook andere activiteiten kunnen gevolgen hebben voor waterstaatswerken.

Voor activiteiten in een beperkingengebied en andere activiteiten kan een vergunningplicht worden opgenomen in de waterschapsverordening. Een dergelijke vergunningplicht kan op dit moment zijn geregeld in de keur.

Het kan hier gaan om een veelheid van activiteiten waarvoor een vergunningplicht in de waterschapsverordening is opgenomen. Daarom hebben we een algemene voorbeeldbepaling

⁴⁸ Art. 5.1 lid 2, f, 2^e Omgevingswet.

geformuleerd die moet worden afgestemd op de omschrijving van de vergunningplicht in de waterschapsverordening.

6.8 Maatwerkvoorschrift

6.8.1 Voorbeeldbepaling

"Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een maatwerkvoorschrift voor <...>, als bedoeld in <art. <..> van de waterschapsverordening> OF <art. <..> van <..> zoals opgenomen in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening>, bedraagt het tarief € <..>

6.8.2 Toelichting

Waterschappen kunnen in de waterschapsverordening onderwerpen aanwijzen waarvoor het maatwerkvoorschriften kan stellen.⁴⁹

Een maatwerkvoorschrift is een beschikking waarmee het waterschap in een individueel geval de verplichting oplegt om te voldoen aan bepaalde voorschriften in aanvulling op of afwijking van een geldende algemene regel.

Er kan sprake zijn van strengere of soepelere maatwerkvoorschriften. De flexibilisering met behulp van maatwerkvoorschriften wordt bepaald door de inhoud van de waterschapsverordening. De wetgever noemt de volgende vier vormen van maatwerkvoorschriften:

- maatwerkvoorschriften waarbij onderwerpen nader worden ingevuld of aangevuld;
- maatwerkvoorschriften waarbij strengere eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels;
- maatwerkvoorschriften waarbij minder strenge eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels;
- maatwerkvoorschriften waarbij van een in algemene regels expliciet opgenomen verbod ontheffing wordt verleend, al dan niet onder beperkingen of voorwaarden.

Voor die laatste variant kan eigenlijk beter voor een vergunningplicht worden gekozen in plaats van een bevoegdheid om bij maatwerkvoorschrift van het verbod af te wijken.

Voor maatwerkvoorschriften waartoe een verzoek of aanvraag wordt gedaan, is legesheffing mogelijk. Dit kwalificeert namelijk als een dienst. Voor het door het waterschap ambtshalve stellen van maatwerkvoorschriften, is geen legesheffing mogelijk.

Omdat de inhoud van de waterschapsverordening bepaalt of en in welke gevallen maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld, hebben we een algemene voorbeeldbepaling geformuleerd die moet worden afgestemd op de omschrijving van het maatwerkvoorschrift in de waterschapsverordening.

⁴⁹ Art. 4.5 Omgevingswet.

6.9 Gelijkwaardige maatregel

6.9.1 Voorbeeldbepaling

"Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om toestemming voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel voor <...>, als bedoeld in <art. <...> van de waterschapsverordening> OF <art. <...> van <...> zoals opgenomen in het tijdelijke deel van de waterschapsverordening>, bedraagt het tarief € <...>

6.9.2 Toelichting

Wanneer er in de waterschapsverordening een maatregel is voorgeschreven, bestaat er de mogelijkheid om op aanvraag toestemming te verlenen, in plaats van de voorgeschreven maatregel een gelijkwaardige maatregel te treffen.⁵⁰

Dit betekent dat er een andere techniek of maatregel mag worden toegepast als die maar hetzelfde effect heeft. Er moet dus tenminste hetzelfde resultaat worden bereikt. De gelijkwaardige maatregel biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om op andere manieren aan de gestelde normen te voldoen.

Voor aanvragen of verzoeken om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel, is legesheffing mogelijk. Dit kwalificeert namelijk als een dienst.

6.10 Meervoudige aanvragen

6.10.1 Voorbeeldbepalingen

Voor de situatie dat door een ander bestuursorgaan aan het waterschap alleen advies wordt uitgebracht als bedoeld in art. 16.15 Omgevingswet en het daarvoor kosten doorberekent aan het waterschap:

"Onverminderd het bepaalde in <...> bedraagt het tarief, als een daartoe aangewezen bestuursorgaan advies als bedoeld in artikel 16.15 Omgevingswet moet uitbrengen over de aanvraag om een omgevingsvergunning of een ander besluit op grond van de Omgevingswet, het bedrag van de voorafgaand aan het in behandeling nemen van de aanvraag tot het verlenen van de omgevingsvergunning aan de aanvrager meegedeelde kosten, blijkend uit een begroting die door het dagelijks bestuur⁵¹ is opgesteld. In dit geval wordt een aanvraag in behandeling genomen op de vijfde werkdag na de dag waarop de begroting aan de aanvrager ter kennis is gebracht, tenzij de aanvraag voor deze vijfde werkdag schriftelijk is ingetrokken."

Voor de situatie dat door een ander bestuursorgaan aan het waterschap advies met instemming wordt uitgebracht als bedoeld in art. 16.16 Omgevingswet en het daarvoor kosten doorberekent aan het waterschap:

"Onverminderd het bepaalde in <...> bedraagt het tarief, als een aanvraag om een omgevingsvergunning of een ander besluit op grond van de Omgevingswet betrekking heeft op een activiteit waarvoor de beslissing op de aanvraag op grond van artikel 16.16 van de Omgevingswet instemming behoeft van een daartoe aangewezen bestuursorgaan, het bedrag van de voorafgaand aan het in behandeling nemen van de aanvraag tot het verlenen van de

⁵⁰ Art. 4.7 Omgevingswet.

⁵¹ Of eventueel de heffingsambtenaar.

omgevingsvergunning aan de aanvrager meegedeelde kosten, blijkend uit een begroting die door het dagelijks bestuur⁵² is opgesteld. In dit geval wordt een aanvraag in behandeling genomen op de vijfde werkdag na de dag waarop de begroting aan de aanvrager ter kennis is gebracht, tenzij de aanvraag voor deze vijfde werkdag schriftelijk is ingetrokken.”

6.10.2 Toelichting

In een technische Verzamelwet Omgevingswet zal worden geregeld dat het doorberekenen van de kosten van instemmingsbesluiten als bedoeld in art. 16.16 Omgevingswet zal worden geregeld via de figuur van de bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van de Awb. Dit zal komen te staan in een nog in te voegen art. 13.2a Omgevingswet. De technische Verzamelwet Omgevingswet waarin de betreffende invoeging van art. 13.2a Omgevingswet zal plaatsvinden, is op dit moment nog in voorbereiding. De verwachting is dat het ministerie van BZK de internetconsultatie voor deze wet op korte termijn zal starten. Het is nog onduidelijk of het lukt om deze wetswijziging vóór de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet door te voeren. Bestuurlijk is afgesproken dat in dat geval tot de wetswijziging een en ander geregeld zal worden in een bestuursovereenkomst. Voor de formulering van de voorbeeldbepalingen heeft dit geen consequenties.

Met het voorgestelde art. 13.2a Omgevingswet wordt zeker gesteld dat een bestuursorgaan dat onder de Omgevingswet een verzoek tot advies en instemming behandelt, daarvoor van het bevoegd gezag de kosten vergoed zal krijgen. Hiertoe krijgen bestuursorganen waarvan op grond van art. 16.16 lid 1 Omgevingswet instemming is vereist voor een voorgenomen beslissing op een aanvraag om een besluit, de bevoegdheid om het bevoegd gezag een betalingsverplichting op te leggen voor het uitbrengen van advies en in behandeling nemen van een verzoek om instemming. Het voorgestelde art. 13.2a Omgevingswet voorziet hiermee in een uniforme publiekrechtelijke grondslag voor het verrekenen van kosten voor advies en instemming tussen het Rijk en de decentrale overheden. Hierbij is geen sprake van het heffen van rechten, maar van het opleggen van een bestuursrechtelijke geldschuld, die een beschikking oplevert waarop titel 4.4 Awb van toepassing is.

Een betalingsverplichting kan alleen worden opgelegd als aan twee voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet sprake zijn van een aanvraag waarvoor het bestuursorgaan zelf bevoegd gezag zou zijn, als de aanvraag alleen betrekking had op de activiteit waarvoor de instemming wordt verzocht (art. 13.2a lid 1, a Omgevingswet). Als het bestuursorgaan voor een dergelijke aanvraag geen bevoegd gezag kan zijn, kan geen betalingsverplichting worden opgelegd. Als tweede voorwaarde geldt dat het bestuursorgaan, in de situatie dat het bevoegd gezag zou zijn, ook rechten moet kunnen heffen voor het in behandeling nemen van de aanvraag (art. 13.2a lid 1, b Omgevingswet). Dit betekent voor decentrale overheden dat het heffen van rechten voor de betrokken activiteit mogelijk moet zijn gemaakt in legesverordeningen. Voor het Rijk geldt dat het heffen van rechten als bevoegd gezag bij ministeriële regeling (Omgevingsregeling) mogelijk moet zijn gemaakt voor de betrokken activiteit.

De bedoeling is dus dat de geldsom die voor het besluit over instemming in rekening wordt gebracht, gelijk is aan de rechten (leges) die het instemmende bestuursorgaan zou heffen als het voor de activiteit waarvoor instemming wordt verzocht zelf bevoegd gezag zou zijn:

- instemmend bestuursorgaan van de provincie (gedeputeerde staten): rechten (leges) staan in provinciale legesverordening (die bekendgemaakt is in het provincieblad);

⁵² Of eventueel de heffingsambtenaar.

- instemmend bestuursorgaan van de gemeente (burgemeester en wethouders): rechten (leges) staan in de legesverordening van de gemeente (die bekendgemaakt is in het gemeenteblad);
- instemmend bestuursorgaan van het rijk: rechten (leges) staan in de Omgevingsregeling.

De Omgevingswet maakt het mogelijk dat een bestuursorgaan in staat wordt gesteld om gevallen aan te wijzen waarin instemming niet is vereist (art. 16.16 lid 3 Omgevingswet). Bestuursorganen kunnen ook bij het uitbrengen van advies bepalen dat voor een besluit geen instemming nodig is (art. 16.16 lid 4 Omgevingswet). Omdat het gebruik van deze mogelijkheden kan bijdragen aan het beperken van bestuurlijke lasten, is het niet wenselijk dat een betalingsverplichting alleen kan worden opgelegd als er een besluit over instemming wordt genomen. Art. 13.2a lid 2 Omgevingswet voorziet er daarom in dat een betalingsverplichting ook kan worden opgelegd als instemming op grond van art. 16.16 lid 1 Omgevingswet is vereist, maar het bestuursorgaan heeft bepaald dat voor de aanvraag in kwestie geen instemming is vereist.

Art. 13.2a lid 3 Omgevingswet bepaalt dat de geldsom die voor het besluit over instemming in rekening wordt gebracht gelijk is aan de rechten die het instemmende bestuursorgaan zou heffen als het voor de activiteit waarvoor instemming wordt verzocht zelf bevoegd gezag zou zijn.

De verschuldigde geldsom is voor het bevoegd gezag een last ter zake van de aanvraag en kan worden doorberekend aan de aanvrager of degene ten behoeve van wie die aanvraag wordt gedaan, voor zover de legesverordening of ministeriële regeling hiervoor ruimte bieden. Dit betekent dat daartoe bepalingen in de legesverordening moeten worden opgenomen.

De tweede voorbeeldbepaling voorziet in de situatie waarin door een ander bestuursorgaan advies en instemming wordt uitgebracht als bedoeld in art. 16.16 Omgevingswet en die daarvoor kosten doorberekent aan het waterschap.

De eerste voorbeeldbepaling voorziet in de situatie dat door een ander bestuursorgaan alleen advies wordt uitgebracht als bedoeld in art. 16.15 Omgevingswet en daarvoor kosten doorberekent aan het waterschap. Het is namelijk niet uitgesloten dat andere bestuursorganen aan het waterschap kosten in rekening brengen voor het verlenen van advies (art. 16.15 Omgevingswet). Het beoogde art. 13.2a Omgevingswet biedt daar weliswaar geen grondslag voor, maar op dit moment worden voor dergelijke adviezen soms ook kosten in rekening gebracht bij andere bestuursorganen. Voor het kunnen doorberekenen van deze kosten bij de aanvrager van de omgevingsvergunning, dient in de legesverordening eveneens een aanvullende bepaling te worden opgenomen.

In beide gevallen is de tariefbepaling vorm gegeven in de vorm van een zogenoemde 'begrotingsconstructie'. Dit heeft ermee te maken dat de legesverordening moet voldoen aan de kenbaarheidsvereisten, dat wil zeggen dat de belastingschuldige de omvang van zijn belastingschuld uit de legesverordening moet kunnen afleiden.⁵³ Omdat de aan het waterschap doorberekende kosten per bestuursorgaan kunnen verschillen, is het niet goed mogelijk hiervoor een concreet tarief in de legesverordening op te nemen. De legesverordening zou dan de regelingen en vindplaatsen van de tarieven van alle mogelijke andere bestuursorganen (gemeentelijke legesverordeningen, provinciale legesverordeningen, Omgevingsregeling) moeten vermelden (en jaarlijks aanpassen), en dat is nauwelijks mogelijk. Dit is te ondervangen door het hanteren van de begrotingsconstructie.

⁵³ Zie o.a. HR 19 juni 2015 (ECLI:NL:HR:2015:1669), HR 1 februari 2019 (ECLI:NL:HR:2019:143), HR 7 juni 2019 (ECLI:NL:HR:2019:868) en HR 21 juni 2019 (ECLI:NL:HR:2019:1000).

6.11 Overig

6.11.1 Heffingsmaatstaven

In de voorbeeldbepalingen is telkens gekozen voor een vast tarief. Waterschappen hebben echter veel vrijheid bij het hanteren van heffingsmaatstaven en het differentiëren van tarieven.

Wij noemen een aantal mogelijke heffingsmaatstaven:

- bij lozingsactiviteiten, het aantal kubieke meters geloosd water;
- bij wateronttrekkingsactiviteiten, het aantal kubieke meters (grond)water;
- bij beperkingengebiedactiviteiten ingeval van bijvoorbeeld de aanleg van bouwwerken of kunstwerken, een percentage van de bouwkosten of de omvang van het werk in m²;
- bij beperkingengebiedactiviteiten ingeval van bijvoorbeeld grote ruimtelijke of infrastructuurele projecten, de werkelijke kosten op basis een zogenoemde 'begrotingsconstructie'. Daarbij wordt een begroting van het bedrag voorafgaand aan het in behandeling nemen van de aanvraag tot het verlenen van de omgevingsvergunning aan de aanvrager meegegeeld, blijkend uit een begroting die door het waterschap is opgesteld. De aanvraag wordt dan in behandeling genomen op bijvoorbeeld de vijfde werkdag na de dag waarop de begroting aan de aanvrager ter kennis is gebracht, tenzij de aanvraag voor deze vijfde werkdag schriftelijk is ingetrokken. De legesverordening moet bepalingen bevatten waarin de begrotingsconstructie vastgelegd.⁵⁴

6.11.2 Wijziging en intrekking

De voorbeeldbepalingen betreffen steeds de situatie waarin een aanvraag wordt gedaan tot een omgevingsvergunning, maatwerkvoorschrift of toestemming voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel.

Het komt uiteraard ook voor dat er aanvragen worden gedaan voor wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning of van een besluit tot vaststelling van een maatwerkvoorschrift of een toestemming voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel. Ook daarvoor is legesheffing mogelijk, maar daartoe moet de legesverordening dan wel bepalingen bevatten.

⁵⁴ Zie ook paragraaf 6.10.1.