

Vergaderjaar 2016–2017

34 508

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet in verband met het beperken van de heffingsbevoegdheid van precariobelasting voor enige openbare werken van algemeen nut

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 december 2016

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de commissie voor Binnenlandse Zaken inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Ik dank de leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie, de SP-fractie, de CDA-fractie, de D66-fractie, de ChristenUnie-fractie, de SGP-fractie en het lid Klein voor hun bijdragen.

Ik ga graag in op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen van de leden van de verschillende fracties. Daarbij houd ik zo veel mogelijk de indeling van het verslag aan. Waar vragen van de leden van de verschillende fracties betrekking hebben op hetzelfde onderwerp, heb ik deze evenwel in de beantwoording samengenomen. Het betreft met name de vragen over privaatrechtelijke vergoedingen en leges, de overgangsregeling, de opbrengst van de precariobelasting, het verlagen van de tarieven van energie en water als gevolg van de beperking van de heffingsbevoegdheid en de financiële gevolgen voor gemeenten. Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging waarmee de overgangsregeling in die zin wordt aangepast dat alle gemeenten die op 10 februari 2016 een tarief hadden voor precariobelasting op nutsnetwerken in aanmerking komen voor de overgangsregeling. De voorwaarde dat de gemeenten in 2015 inkomsten moeten hebben genoten uit deze vorm van precariobelasting is komen te vervallen. Bij de beantwoording van de vragen over de overgangsregeling ga ik hier nader op in.

De beantwoording wordt gegeven mede namens de Minister van Infrastructuur en Milieu.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er gemeenten zijn die nu al aan het maximum zitten van de ozb-belasting die zij mogen heffen, en die nu tevens precariobelasting voor nutsbedrijven kennen. Zij vragen of de regering het mogelijk acht dat een indirect gevolg van de afschaffing van de genoemde precariobelasting kan zijn dat de macronorm voor de ozb

(verder) overschreden gaat worden. Zo ja, wat kan de regering daartegen doen? Zo nee, waarom ziet de regering die mogelijkheid niet?

De macronorm onroerende-zaakbelasting (macronorm ozb) is een bestuurlijke afspraak die ziet op de ontwikkeling van de totale ozb van alle gemeenten gezamenlijk. Een individuele gemeente heeft, gelet op voorgaande, geen maximum. Een van de redenen voor een overgangstermijn van tien jaren is dat daarmee de druk op andere algemene belastingen kan worden beperkt en gespreid. Daardoor zal niet in een keer een grote druk ontstaan op de ozb, waardoor de macronorm zou kunnen worden overschreden. Gemeenten hebben zodoende de tijd en keuzevrijheid om in een zelfgekozen tempo, dat het best past bij de lokale situatie, de precariobelasting af te bouwen en te verwerken in de begroting door te bezuinigen of andere inkomsten te verhogen. Het wordt aan de lokale democratie overgelaten om hier verstandige keuzes in te maken, die per gemeente ook kunnen verschillen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of het niet onverstandig is om de precariobelasting nu deels af te schaffen, zonder dat daarbij in den brede naar de inkomsten van gemeenten wordt gekeken. De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de precieze reden is om vooruit te lopen op de vergroting van het belastinggebied van decentrale overheden. Is het niet beter om door te pakken met de algehele aanpassing van het lokale belastinggebied? Hoe verhoudt zich dit tot de versterking van de lokale autonomie?

De regering heeft er niet voor gekozen om de afschaffing van de precariobelasting voor nutsbedrijven eerst te regelen in het kader van een bredere hervorming van het gemeentelijk belastinggebied. Het toegenomen en steeds verder toenemende gebruik van de precariobelasting, de onverminderde aandrang van uw Kamer en de omstandigheid dat onzeker is wanneer een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied te verwachten is, hebben de regering doen besluiten het wetsvoorstel toch nu al in te dienen. Het voorstel behelst een (beperkte) inperking van de lokale autonomie, die naar het oordeel van de regering gerechtvaardigd is. Doordat gemeenten de precariobelasting kunnen afwentelen op buurgemeenten en het buiten de macht van deze buurgemeenten ligt om daar iets tegen te doen, ontstaat de onderhavige problematiek het territorium van afzonderlijke gemeenten. Dit wetsvoorstel voorziet in een oplossing voor dit probleem. Onderdeel van een mogelijke hervorming, zoals beschreven in de bouwstenenbrief van 27 juni 2016,¹ is een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied, waarbij in den brede wordt gekeken naar de inkomsten van de gemeenten.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Het karakter van de precariobelasting

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de SGP-fractie hebben vragen over het gebruik van privaatrechtelijke vergoedingen en leges. Ze vragen of er bij de privaatrechtelijke vergoedingen en leges niet sprake is van hetzelfde effect als bij de precariobelasting, in die zin dat de kosten worden doorberekend in de tarieven van de nutsbedrijven, waardoor alle klanten in het verzorgingsgebied meebetalen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich voorts af in hoeverre privaatrechtelijke overeenkomsten kunnen dienen ter compensatie van het verlies van gemeenten vanwege het afschaffen van de precariobelasting.

¹ Kamerstukken II 2015/16, 32 140, nr. 28.

De regering verwacht niet dat privaatrechtelijke vergoedingen of leges hetzelfde effect zullen hebben als de precariobelasting. Beide hebben hun basis in werkelijk gemaakte kosten of geleden schade en zien uitsluitend op aanpassingen aan het netwerk. De precariobelasting is een algemene belasting, waarvoor de hoogte van het tarief niet in relatie hoeft te staan tot werkelijk gemaakte kosten of geleden schade. De precariobelasting wordt jaarlijks geheven voor het gehele liggende netwerk naar het tarief dat de gemeenteraad heeft vastgesteld. In die zin vormen privaatrechtelijke vergoedingen en leges geen vervanging van de precariobelasting als algemene belasting, wel kunnen zij voorzien in het verhaal van de werkelijk door gemeenten gemaakte kosten dan wel geleden schade. Hieronder wordt nader ingegaan op de privaatrechtelijke vergoeding, leges en de doorberekening aan de buurgemeenten.

Privaatrechtelijke vergoedingen

Met dit wetsvoorstel is uitdrukkelijk door de wetgever beoogd een einde te maken aan de situatie dat burgers via de heffing van precariobelasting door een naburige gemeente indirect worden betrokken in een heffing van een bestuurslichaam ten aanzien waarvan zij geen democratisch stemrecht hebben. Overheden kunnen vanuit hun hoedanigheid van eigenaar van de grond geen hogere privaatrechtelijke vergoedingen eisen van nutsbedrijven dan gerechtvaardigd is op basis van de kosten voor verrichte diensten of geleden schade door nutsnetwerken. Dergelijke schadevergoeding omvatten geen periodiek terugkerende vergoedingen voor het gebruik van de grond. Het is daarom niet zo dat in weerwil van dit wetsvoorstel, via het privaatrecht alsnog dergelijke periodiek terugkerende vergoedingen indirect in rekening kunnen worden gebracht van burgers van naburige gemeenten. De hoogte van de precariobelasting, zijnde een algemene belasting, wordt eenzijdig bepaald door de heffende overheid, terwijl de hoogte van een privaatrechtelijke vergoeding gezamenlijk tot stand komt door aanbod van de overheid en aanvaarding daarvan door het nutsbedrijf. Daarbij beperkt de Belemmeringenwet Privaatrecht de hoogte van dergelijke overeengekomen vergoedingen. Als een nutsbedrijf niet tot minnelijke overeenstemming kan komen, kan het op grond van die wet de Minister van Infrastructuur en Milieu verzoeken een verplichting op te leggen aan de betrokken decentrale overheid om een nutsnetwerk te gedogen. Zo'n gedoogplicht gaat gepaard met een recht op schadevergoeding voor de eigenaar van de grond, vast te stellen door de rechter. Aangezien de schadevergoeding geen periodiek terugkerende vergoeding voor het gebruik van de grond betreft, kan deze alleen worden opgelegd bij een aanpassing van het netwerk. De vergoeding is daarom niet vergelijkbaar met de precariobelasting die jaarlijks voor het gehele netwerk wordt geheven.

Leges

Ook bij de leges verwacht de regering niet dat deze kunnen dienen ter vervanging van de precariobelasting. Dit komt door de juridische kaders waarbinnen de leges worden geheven. Jaarlijks worden er per gemeente kilometers kabel en leiding aangelegd, verlegd of verwijderd. Gemeenten verrichten hiervoor activiteiten, zoals het beoordelen van de vergunningaanvraag. De kosten die zij hiervoor direct en indirect maken, mogen zij doorberekenen in de vorm van leges. De hoogte van deze leges wordt echter door de wet beperkt. De begrote opbrengst van alle leges in een verordening samen mag wettelijk niet hoger zijn dan de begrote kosten die verband houden met de te verlenen diensten. Daarnaast moet er om leges te kunnen heffen sprake zijn van een dienst. Er is alleen sprake van een dienst als de prestatie van de gemeente overwegend in het individuaaliseerbaar belang is van de legesbetaler, in dit geval de netbeheerders. Dit

leidt er ondermeer toe dat geen leges in rekening kunnen worden gebracht voor enkel het «liggen» van de kabels en leidingen. Een eigenaar van een leiding er bijvoorbeeld op wijzen dat een leiding lekt, doet een gemeente namelijk in het algemeen belang.

Gemeenten die tot nu toe geen leges hieven voor vergunningen die te maken hebben met openbare werken van algemeen nut zouden leges kunnen invoeren. Hierdoor stijgt mogelijk het bedrag dat gemeenten ontvangen aan leges voor het aanleggen, verleggen of verwijderen van kabels en leidingen. Echter, gezien de beperkingen die worden gesteld aan de heffing van leges is het niet mogelijk om leges te gebruiken ter vervanging van een algemene belasting zoals de precariobelasting.

Doorberekening aan buurgemeenten

Leges en privaatrechtelijke vergoedingen die netbeheerders en drinkwaterbedrijven betalen aan gemeenten worden via de bedrijfskosten doorberekend aan klanten in het verzorgingsgebied. Doorberekening van de door gemeenten gemaakte kosten en geleden schade acht de regering niet bezwaarlijk. Deze kosten zijn gemaakt om de levering van water en energie mogelijk te maken. Die levering komt alle klanten in het verzorgingsgebied ten goede. Om die reden is het niet onredelijk dat deze kosten over alle klanten worden gespreid. Kosten voor werkelijk verrichte diensten zijn te onderscheiden van de precariobelasting als algemene belasting, die in wezen neerkomt op een periodiek terugkerende vergoeding voor het gebruik van de grond, waar geen dienst tegenover staat. Aangezien bij de precariobelasting meer geheven wordt dan de werkelijke kosten, dragen op dit moment de inwoners van de buurgemeenten bij aan de algemene middelen van de heffende gemeenten. Dit voorstel maakt een einde aan dit ongewenste effect.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of bekend is hoeveel gemeenten het gebruik van openbare grond toestaan tegen een privaatrechtelijke vergoeding en hoeveel gemeenten werken met een vergunningstelsel voor openbare werken van algemeen nut.

Uit recent onderzoek van het COELO² blijkt dat 215 (74%) van de 290 onderzochte gemeenten publiekrechtelijke regels hebben vastgesteld voor het verleggen van kabels en leidingen. Van de overige onderzochte gemeenten hebben er 62 (21%) alleen privaatrechtelijke afspraken gemaakt. De resterende groep heeft niets geregeld. Als niets is geregeld, is het overigens nog steeds mogelijk dat de gemeente in haar hoedanigheid van eigenaar van de grond ad hoc privaatrechtelijke afspraken maakt met nutsbedrijven. Hoewel niet concreet onderzocht door het COELO, ligt het in de rede dat bij publiekrechtelijke regels of privaatrechtelijke afspraken voor verleggen ook de toestemming voor het gebruik van de grond bij het aanleggen is geregeld.

De leden van de SP-fractie vragen zich af hoeveel extra lasten het alsnog verhalen van de gemaakte kosten voor bijvoorbeeld wegafzettingen en dergelijke door middel van een vergunningstelsel of door een privaatrechtelijke overeenkomst af te sluiten met zich meebrengt voor gemeenten.

Gemeenten zijn nu ook al vrij om naast het heffen van precariobelasting hun kosten bij werkzaamheden te verhalen middels leges of private overeenkomsten. Het onderhavige wetsvoorstel brengt geen veranderingen op dit punt. De precariobelasting is een algemene belasting,

² «Compensatieregelingen kabels en leidingen», dr. C. Hoeben en K. Kwakkel Msc, COELO, Groningen 2016, p. 9.

waarvan de opbrengst in de algemene middelen van de gemeente vloeit. Er is dus geen juridische of financiële relatie met kosten die de gemeente maakt. Het verdwijnen van de precariobelastinginkomsten heeft daarmee geen invloed op de kosten die een gemeente heeft voor werkzaamheden gerelateerd aan kabels en leidingen. Uit het hiervoor geciteerde COELO onderzoek blijkt dat 95% van de gemeenten een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke regeling heeft voor het verleggen van kabels en leidingen. Mocht daarbij niet al zijn voorzien in een vergoeding voor de gemeente, hetgeen voor de hand ligt, zal het gelet op het reeds bestaande stelsel weinig extra lasten opleveren daarin alsnog te voorzien.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het voorkomt dat gemeenten zowel een privaatrechtelijke vergoeding of leges vragen en tegelijkertijd precariobelasting heffen. Is overwogen om in het wetsvoorstel ook op te nemen dat de totale opbrengst van de belasting én andere heffingen niet hoger mag zijn dan wat op 10 februari 2016 gebruikelijk was?

Gelet op jurisprudentie zal een privaatrechtelijke vergoeding voor het gebruik van de grond aan gelijktijdige precarioheffing in de weg staan. Het komt wel voor dat gemeenten tegelijkertijd leges en precariobelasting heffen. De precariobelasting is een algemene belasting. Dit betekent dat de opbrengst vrij besteedbaar is. De opbrengst hoeft dus niet besteed te worden aan zaken die te maken hebben met openbare werken van algemeen nut. Dit geldt niet voor leges, omdat de hoogte daarvan wordt bepaald door de kosten die gemeenten maken. De kosten die een gemeente in een jaar maakt voor de nutsnetwerken hangen vrijwel volledig af van de hoeveelheid nutsnetwerk die wordt aangelegd of verlegd door de nutsbedrijven. De kosten zullen derhalve per jaar verschillen. Zoals eerder in dit verslag vermeld, is de regering van mening dat de kosten die door gemeenten gemaakt worden voor het aanleggen, verleggen of verwijderen van kabels en leidingen vergoed moeten kunnen blijven worden. De legesbevoegdheid voorziet hierin. Vanwege het voorgaande is niet overwogen om in het wetsvoorstel op te nemen dat de totale opbrengst van de belasting én andere heffingen niet hoger mag zijn dan wat op 10 februari 2016 gebruikelijk was.

2.2 De aanleiding tot het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie, de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie hebben vragen over het doorberekenen van de precariobelasting aan de afnemers van nutsbedrijven. De leden van de D66-fractie vragen zich af in welke mate de regering met gemeenten en nutsbedrijven overlegd heeft hoe de precariobelasting tegen zo laag mogelijke administratieve lasten slechts doorbelast kan worden aan inwoners van de heffende gemeente en hoe de belasting duidelijk op de rekening van dit nutsbedrijf aan die inwoner gezet kan worden. De leden van de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie vragen waarom er geen nadere regels zijn gesteld met betrekking tot de doorberekening van de precariobelasting.

De regering heeft overwogen om de mogelijkheid van het doorberekenen van precariobelasting aan afnemers van nutsbedrijven in andere gemeenten te beperken. De doorberekening van de precariobelasting aan afnemers van nutsbedrijven kan echter niet eenvoudig worden aangepast. Daartoe zou de toezichthouder afzonderlijke tariefbesluiten moeten nemen per gemeente en de netbeheerder per gemeente de aparte tarieven moeten verwerken in hun systemen, een tijdrovende en kostbare zaak. Het streven van dit kabinet is juist gericht op vereenvoudiging van de energienota alsmede de lasten van toezicht en administratie te verlagen. Het ligt daarmee niet in lijn extra regels aan de energienota toe

te voegen zoals de doorbelasting van de precariobelasting per gemeente. Het zadel bovendien nutsbedrijven en vooral de ACM met administratieve lasten op waar zij niet om hebben gevraagd en geen belang bij hebben. Uiteindelijk komen dit soort lasten ook weer terecht bij de burger via de energietarieven. Gezien deze administratieve lasten en de huidige kabinetslijn gericht op vereenvoudiging van de energienota is er voor gekozen deze route niet te bewandelen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af in welke mate de mogelijkheid tot kwijschelding van belastingen voor minimuminkomens, zoals in gemeenten gebruikelijk, maar in het geval van precariobelasting problematisch, reden is voor het indienen van dit wetsvoorstel.

Bij de overweging om dit wetsvoorstel in te dienen is rekening gehouden met alle negatieve effecten die de precariobelasting in de huidige vorm kent. Het niet mogelijk zijn van kwijschelding is één van deze negatieve effecten, maar was niet doorslaggevend voor de indiening van het voorliggende wetsvoorstel. In het geval van afschaffing van de precariobelasting op openbare werken van algemeen nut profiteren alle burgers van de daling van de tarieven van nutsvoorzieningen, dus ook burgers die in aanmerking zouden kunnen komen voor kwijschelding van de gemeentelijke belastingen.

3. Gevolgen van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie, de CDA-fractie en de SGP-fractie hebben vragen over de voorwaarden van de overgangsregeling. Zij willen graag weten waarom er is gekozen voor de huidige voorwaarden en wat de gevolgen hiervan zijn. De leden van de SGP-fractie vragen waarom de voorwaarden voor de overgangsregeling niet gelijk lopen met de toezeggingen in de brief van 10 februari 2016 en de brief van 27 juni over het lokale belastinggebied.

In het wetsvoorstel zoals ingediend in juni 2016 was sprake van twee voorwaarden. Ten eerste dienden gemeenten in 2015 inkomsten genoten te hebben uit precariobelasting op openbare werken van algemeen nut. Ten tweede dienden gemeenten op 10 februari 2016 een belastingverordening ter zake te hebben. De ratio van deze voorwaarden was dat gemeenten die daadwerkelijk inkomsten hadden genoten uit precariobelasting de gelegenheid werd geboden om het inkomstenverlies geleidelijk op te vangen. Dat er inkomsten genoten dienden te zijn in 2015 betekende niet dat die inkomsten moesten zien op het belastingjaar 2015. Ook inkomsten die zagen op eerdere jaren en die waren genoten in 2015 waren relevant. Deze voorwaarde, die er op gericht was te voorkomen dat de inkomsten uit precariobelasting verder zouden stijgen door alleen gemeenten onder de overgangstermijn te brengen die al inkomsten uit deze belasting genoten, sloot aan bij de strekking van de brieven van 10 februari 2016 en 27 juni 2016 waarin wordt gesteld dat de overgangsregeling in het aangekondigde wetsvoorstel een verdere stijging van de precariobelasting zou voorkomen. Gemeenten die pas in 2016 (daadwerkelijk) precariobelasting zijn gaan heffen, lijden geen, respectievelijk een zeer beperkt inkomstenverlies. Zij spraken immers in 2016 voor het eerst deze inkomstenbron aan. Een tienjarige overgangstermijn om het inkomstenverlies te verwerken achtte de regering voor deze gemeenten niet nodig. Deze gemeenten zouden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel moeten stoppen met het heffen van precariobelasting. De voorwaarde dat gemeenten op 10 februari 2016 een belastingverordening ter zake moesten hebben, was opgenomen om het tarief te kunnen maximeren naar de dag waarop de afschaffing van de precariobelasting werd aangekondigd.

De voorgestelde overgangsregeling is voor veel gemeenten aanleiding geweest om mij te benaderen en tegen het strikte karakter daarvan bezwaar aan te tekenen. Ik heb daarin aanleiding gezien om mij opnieuw te beraden op het juiste evenwicht tussen enerzijds het voorkomen van aankondigingseffecten en het stoppen van de stijging van de totale opbrengst van de precariobelasting en anderzijds een redelijke overgangsregeling voor gemeenten die op de precario-inkomsten rekenden. Ik heb daarbij overwogen dat het onwenselijk is dat de overgangsregeling een bron van conflict wordt. Dat de overgangsregeling als redelijk wordt ervaren weegt naar mijn mening zwaarder dan het verhinderen van een zekere stijging van de opbrengst van de precariobelasting ten opzichte van het jaar 2015. De maximering van het tarief tot de hoogte welke op 10 februari 2016 in de lokale verordeningen was opgenomen, draagt voldoende bij aan de begrenzing van de totale opbrengst. In de overgangsperiode zullen de gemeenten deze opbrengst tot nul moeten reduceren in het tempo dat gemeenten daarbij zelf kiezen. Ik heb daarom met bijgevoegde nota van wijziging de overgangsregeling enigszins verruimd, waarbij ook de gemeenten die na 2015, maar voor de brief van 10 februari 2016 precariobelasting hadden ingevoerd onder de overgangsregeling vallen. Voorgesteld wordt derhalve om de voorwaarde dat in 2015 inkomsten uit precariobelasting genoten moeten zijn te laten vervallen en als enige voorwaarde voor toegang tot de overgangsregeling te stellen dat op 10 februari 2016 een belastingverordening gold voor het heffen van precariobelasting op nutsnetwerken.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoeveel gemeenten per 10 februari 2016 de mogelijkheid om precariobelasting op enige openbare werken van algemeen nut te heffen wel in hun belastingverordening hadden opgenomen, maar over 2015 nog geen precario hadden geheven.

Het COELO heeft geïnventariseerd dat er begin 2016 151 gemeenten een tarief hadden vastgesteld voor het heffen van precariobelasting op leidingen, buizen en kabels. Dat gemeenten een tarief in hun verordening hebben staan, betekent niet altijd dat er daadwerkelijk precariobelasting op werken van algemeen nut wordt geheven. In een aantal gemeenten staan afspraken tussen netbeheerders en drinkwaterbedrijven de heffing van precariobelasting in de weg. Andere gemeenten hebben wel een tarief in hun verordening, maar leggen geen aanslagen op voor precariobelasting op werken van algemeen nut.

Na een inventarisatie van gemeentelijke verordeningen, begrotingen en raadsstukken lijkt het aannemelijk dat in 2015 circa 85 tot 90 gemeenten daadwerkelijk gebruik maakten van hun bevoegdheid om precariobelasting op nutsnetwerken te heffen. Het is waarschijnlijk dat het grootste deel van deze groep inkomsten heeft genoten in 2015, al dan niet over eerdere jaren. Op basis van dezelfde inventarisatie is geschat dat in 2015 circa 30 tot 35 gemeenten geen uitvoering gaven aan hun verordening. Deze gemeenten vielen niet onder de overgangsregeling zoals voorgesteld in het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar komen daarvoor nu wel in aanmerking als gevolg van de gewijzigde overgangsregeling.

Er zijn tevens ongeveer 35 gemeenten die per 1 januari 2016 of 1 februari 2016 precariobelasting op nutsnetwerken hebben ingevoerd. Deze gemeenten werden van de oorspronkelijke overgangsregeling uitgesloten, maar komen nu wel in aanmerking door het vervallen van de voorwaarde dat er in 2015 inkomsten genoten dienen te zijn.

Na 10 februari 2016 hebben nog ongeveer 10 gemeenten een verordening precariobelasting vastgesteld op basis waarvan geheven kan worden over kabels, leidingen en buizen. Deze gemeenten vallen niet onder de overgangsregeling.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te motiveren waarom een «in het jaar-bepaling» is opgenomen in plaats van een «over het jaar-bepaling», aangezien gemeenten de keuze hebben om de aanslag in het belastingjaar of na het belastingjaar op te leggen. Zij vragen zich af welk effect daarmee wordt beoogd.

De leden van de CDA-fractie hebben terecht opgemerkt dat de overgangsregeling een «in het jaar-bepaling» bevatte in plaats van een «over het jaar-bepaling». Dit was in het oorspronkelijke wetsvoorstel ook uitdrukkelijk beoogd. Hierdoor kwamen alleen gemeenten in aanmerking voor de tienjarige overgangstermijn die in 2015 daadwerkelijk inkomsten uit precariobelasting hebben genoten. Met de nota van wijziging is de voorwaarde dat in 2015 inkomsten uit precariobelasting moeten zijn genoten komen te vervallen. Nu geldt als enige voorwaarde om in aanmerking te komen dat gemeenten op 10 februari 2016 een tarief moeten hebben opgenomen in een belastingverordening voor precariobelasting op nutsnetwerken. Deze gemeenten mogen nog tot 2027 precariobelasting op openbare werken van algemeen nut blijven heffen, naar maximaal het tarief dat op de dag van 10 februari 2016 in de verordening stond.

De leden van de VVD-fractie vragen of met de voorwaarde dat er in 2015 inkomsten uit precariobelasting op enige openbare werken van algemeen nut genoten dienen te zijn, er sprake is van het met terugwerkende kracht invoeren van een beperking.

Met het oorspronkelijke wetsvoorstel en ook met de gewijzigde overgangsregeling worden geen beperkingen met terugwerkende kracht ingevoerd. Het wetsvoorstel treedt namelijk in werking in de toekomst, zonder dat bepaald is dat de wijzigingen terugwerken in het verleden. Als het wetsvoorstel in werking treedt in 2017 dan blijft alle aan 2017 voorafgaande jaren geheven precariobelasting in stand, gemeenten hoeven niets terug te betalen. Ook mogen gemeenten op grond van de wettelijke voorschriften inzake het opleggen van aanslagen over de perioden dan wel jaren voor inwerkingtreding waarin een verordening gold voor het heffen van precariobelasting op nutsnetwerken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel alsnog aanslagen opleggen naar het toenmalig geldende tarief, mits dit gebeurt binnen drie jaar na het ontstaan van de belastingschuld.

Wel is het zo dat gemeenten aan bepaalde voorwaarden moeten hebben voldaan in het verleden om in aanmerking te komen voor de overgangsregeling die het mogelijk maakt na inwerkingtreding nog tien jaar precariobelasting te kunnen blijven heffen op nutsnetwerken. In de gewijzigde overgangsregeling betreft dit de voorwaarde dat er op 10 februari 2016 een verordening gold op basis waarvan precariobelasting op nutsnetwerken kan worden geheven. Ook mag het tarief gedurende de overgangsperiode hoogstens het tarief zijn dat op de dag van 10 februari 2016 in de verordening stond om de precariobelasting niet verder te laten stijgen.

Het stellen van voorwaarden waaraan in het verleden moet zijn voldaan om een beroep te kunnen doen op een overgangsrechtelijke regeling is niet ongebruikelijk. Overgangsrecht beoogt immers de verhouding tussen de rechtstoestand in het verleden en de rechtstoestand na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving te regelen.

De leden van de PvdA-fractie en de CDA-fractie hebben vragen over de communicatie rondom de voorwaarden voor de overgangsregeling. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of gemeenten die na 2015 precariobelasting zijn gaan heffen, hadden kunnen en moeten voorzien dat zij niet onder de overgangsregeling zouden komen te vallen. Zo ja, op grond waarvan? De leden van de CDA-fractie vragen de regering op welke wijze in de loop van de jaren de voorgenomen beperking van de heffingsbevoegdheid van precariobelasting voor enige openbare netwerken van algemeen nut aan gemeenten, provincies en waterschappen is gecommuniceerd. De leden vragen dit met name met het oog op de bij medeoverheden gewekte verwachtingen ten aanzien van de overgangsregeling.

Sinds de motie De Pater-Van der Meer³ uit 2004 is het onderwerp precariobelasting op openbare werken van algemeen nut met enige regelmaat aan de orde gekomen. Zo zijn er verschillende moties aangenomen die oproepen tot het beëindigen van de mogelijkheid van het heffen van precariobelasting op openbare werken van algemeen nut. In de gemeentefondscirculaires is er meerdere keren aandacht besteed aan het onderwerp. Daarbij is in mei 2008 en in juni 2012 gesproken over een overgangsregeling. In mei 2008 werd aangekondigd dat de streefdatum van het wetsvoorstel 1 januari 2010 is. Gemeenten zouden ter compensatie meer ruimte krijgen om onroerendezaakbelasting te gaan heffen. Dat wetsvoorstel is uiteindelijk niet ingediend. In juni 2012 werd er in de gemeentefondscirculaire opnieuw gesproken over een wetsvoorstel en de bijbehorende overgangsregeling. Peildatum voor de overgangsregeling zou 1 januari 2012 worden. Gemeenten die voor of op die datum hieven, zouden gebruik mogen maken van de overgangsregeling. Er werd hierbij niets aangekondigd over de inhoud van de betreffende regeling. Op 10 februari 2016 is er een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin het onderhavige wetsvoorstel werd aangekondigd. Strekking van deze brief was dat er een wetsvoorstel zal worden ingediend dat er in ieder geval voor zou moeten zorgen dat de tarieven voor precario op nutsnetwerken niet verder oplopen en het aantal gemeenten dat deze vorm van precario heft, niet verder zal stijgen. Zoals uitgelegd hiervoor is de overgangsregeling nu gewijzigd, zodat alle gemeenten die voor 10 februari 2016 precario hebben ingevoerd eronder vallen.

Het trekken van een scheidslijn is altijd lastig. Er zullen altijd gemeenten net buiten vallen. Om ongewenste aankondigingseffecten van de brief van 10 februari 2016 te voorkomen – gedacht kan worden aan gemeenten die precario op de valreep nog invoeren, juist omdat de afschaffing is aangekondigd – alsmede om de groei van de precario niet ongelimiteerd door te laten zetten, heeft het kabinet de voorkeur deze datum als heldere grens te hanteren. Hierbij speelt ook mee dat na het eerste signaal van de hierboven beschreven motie De Pater – Van der Meer, gemeenten nog 12 jaar de tijd hebben gehad om de precariobelasting in te voeren. De overgangsregeling is bedoeld voor gemeenten die de effecten van afschaffing moeten opvangen. Derhalve, hoe verder de invoeringsdatum ligt na de aankondigingsbrief van 10 februari 2016, hoe minder wenselijk het is dat deze gemeenten onder de overgangsregeling vallen. Met de datum van 10 februari 2016 hebben gemeenten nog de ruimte gehad om voor 2016 een verordening in te voeren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een kortere overgangsperiode heeft overwogen, en zo ja, wat voor een periode. De leden vragen zich af waarom de regering uiteindelijk niet voor een kortere periode heeft gekozen.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B, nr. 9

Een periode van tien jaar geeft gemeenten de mogelijkheid om geleidelijk het effect van de afschaffing van de precariobelasting op werken van algemeen nut op te vangen. Precariobelasting is een algemene belasting. Dit betekent dat de opbrengst vrij besteedbaar is. Gemeenten hebben ook inkomstenbronnen, zoals de leges, waarvan de opbrengst bestemd is voor een bepaald doel. Hierdoor kan niet elke inkomstenbron dienen ter vervanging van de gedeerde inkomsten uit precariobelasting. Binnen de termijn van tien jaar kan een gemeente bijvoorbeeld andere belastingen geleidelijk verhogen of bezuinigingen doorvoeren. Een kortere periode noopt de decentrale overheden tot het treffen van ingrijpendere maatregelen. Om die reden is daarvoor niet gekozen.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd waarom gekozen is voor 2027 als termijn tot wanneer het overgangsrecht loopt. In hoeverre blijft het opgenomen overgangsrecht, ten behoeve van het geleidelijk kunnen opvangen van de gevolgen van dit wetsvoorstel binnen de begroting, na de voorgenomen verruiming van het lokaal belastinggebied.

Indien er binnen de overgangsperiode van tien jaar een hervorming van het gemeentelijk belastinggebied plaatsvindt, zal de overgangsperiode opnieuw worden bezien.

De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie hebben vragen over de opbrengst van de precariobelasting op openbare werken van algemeen nut. Zij willen graag weten hoeveel precariobelasting de nutsbedrijven jaarlijks betalen. De leden van de PvdA-fractie willen graag weten hoe deze bevindingen en cijfers zich verhouden tot die van het COELO, zoals gepresenteerd in ESB.⁴

Navraag bij de nutsbedrijven leert dat de precariobelasting die zij betalen aan gemeenten is gestegen van ongeveer 74 miljoen euro in 2011 tot ongeveer 165 miljoen euro in 2015. Deze bedragen betreffen niet de aanslagen die zien op de genoemde jaren, maar de bedragen die door de netbeheerders en drinkwaterbedrijven in de genoemde jaren daadwerkelijk aan gemeenten zijn betaald. Doordat gemeenten drie jaar de tijd hebben om een aanslag op te leggen, ziet een (beperkt) deel van de genoemde bedragen waarschijnlijk op belastingaanslagen over eerdere jaren.

Dr. C. Hoeben, verbonden aan het COELO, vermeldt in haar artikel «Het onzichtbare precario op ondergrondse leidingen» een totaalopbrengst voor de gehele precariobelasting ter hoogte van 154 miljoen euro in 2015. Dit bedrag is afkomstig van het CBS en ziet op de begrote opbrengst van de aanslagen voor het jaar 2015 voor de gehele precariobelasting, dus ook voor bijvoorbeeld terrassen en luifels. Hierdoor is dit bedrag niet een-op-een te vergelijken met de cijfers zoals hiervoor genoemd.

Voor 2016 is slechts de begrote opbrengst van de gehele precariobelasting bekend. Gemeenten maken in hun begroting vaak geen splitsing tussen de verschillende grondslagen voor de precariobelasting, waardoor niet kan worden gespecificeerd welk deel van de begrote opbrengst ziet op de precariobelasting op openbare werken van algemeen nut. Omdat dit jaar nog loopt, kunnen er naast de begrote cijfers geen andere cijfers gegeven worden. Wel kan worden aangenomen dat het grootste deel van de voor 2016 begrote opbrengst van de precariobelasting ziet op nutsnetwerken.

⁴ <https://esb.nu/esb/20019929/het-onzichtbare-precario-op-ondergrondse-leidingen>

De leden van de VVD-fractie en de PvdA-fractie vragen hoe het is geregeld dat het afschaffen van de precariobelasting op openbare werken van algemeen nut leidt tot het verlagen van de tarieven van de nutsbedrijven.

Als de precariobelasting op openbare netwerken van algemeen nut wordt afgeschaft zullen, bij gelijkblijvende overige kosten, de tarieven van netbeheerders en drinkwaterbedrijven dalen. De tarieven van netbeheerders staan onder toezicht van de Autoriteit Consument en Markt. De tarieven van drinkwaterbedrijven staan onder toezicht van de Inspectie Leefomgeving en Transport, waarbij de Autoriteit Consument en Markt een adviserende rol heeft. Dit toezicht heeft te maken met de monopolieposities waarin deze nutsbedrijven zich bevinden. De nutsbedrijven worden nu door de toezichthouders in staat gesteld om de precariobelasting die zij betalen door te berekenen aan hun afnemers. Afschaffing van de precariobelasting betekent niet dat de winstmarges van deze bedrijven mogen toenemen. Als ze geen precariobelasting meer hoeven te betalen, zullen derhalve de tarieven dalen. Het tempo waarin de tarieven dalen hangt af van de snelheid waarmee de gemeenten die onder de tienjarige overgangstermijn vallen hun tarieven afbouwen.

De leden van de SP-fractie en het lid Klein hebben vragen over het ontbreken van compensatie voor gemeenten. Zij willen weten welke mogelijkheden de regering ziet om gemeenten alsnog te compenseren. Het lid Klein vraagt zich ook af of dit wetsvoorstel als een bezuinigingsmaatregel kan uitpakken. Het lid Klein vraagt of de regering het met het lid Klein eens is dat het onwenselijk is dat – wanneer bepaalde maatregelen niet specifiek als een bezuinigingsmaatregel worden aangekondigd – dergelijke neveneffecten vereffend dienen te worden.

Uit artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet vloeit geen automatische verplichting voort voor het Rijk om de financiële gevolgen voor decentrale overheden van beleidsvoornemens te vergoeden. Wel heeft het Rijk de verplichting om rekenschap te geven van de financiële gevolgen en moet worden aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen kunnen worden opgevangen. Zoals hiervoor aangegeven biedt de termijn van tien jaar gemeenten voldoende tijd om de financiële gevolgen op te vangen. Gelet op deze overgangstermijn en de mogelijkheid om andere belastingen te verhogen, is geen sprake van een bezuinigingsmaatregel voor gemeenten. Een eventuele verhoging van het gemeentefonds ter compensatie van het afschaffen van de precariobelasting op nutsnetwerken is niet aan de orde.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af welke gevolgen de regering verbindt aan het feit dat de motie Veldman c.s. is aangenomen op het moment dat gemeenten hun begrotingen al vastgesteld hadden.

De motie Veldman c.s.⁵ is ingediend op 18 november 2015. Het onderwerp is, zoals hiervoor reeds vermeld, niet nieuw voor de gemeenten. De geschiedenis van de wens tot afschaffing van de precariobelasting gaat terug tot 2004. In dat jaar werd de problematiek rond de precariobelasting op openbare werken van algemeen nut voor het eerst aan de orde gesteld in de Tweede Kamer. In de tussentijd is het onderwerp regelmatig aan de orde gekomen en zijn er verschillende moties ingediend die de regering oproepen om een einde te maken aan de heffing van precariobelasting op openbare werken van algemeen nut.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 343 00 VII, nr. 29.

Tot het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel kunnen alle gemeenten nog precariobelasting op nutsnetwerken heffen. Over de perioden dan wel jaren voor inwerkingtreding waarin een verordening gold voor het heffen van deze precariobelasting en nog geen aanslagen zijn opgelegd, kunnen ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel gemeenten alsnog aanslagen opleggen naar het toenmalig geldende tarief, mits dit gebeurt binnen drie jaar na het ontstaan van de belasting-schuld. Vanaf het moment van inwerkingtreding kunnen alleen de gemeenten die onder de overgangsregeling vallen nog tien jaar blijven heffen over de tijdvakken na inwerkingtreding. Zoals eerder reeds beschreven is de overgangsregeling met de nota van wijziging aangepast. Niet langer is het vereist dat gemeenten in 2015 inkomsten moeten hebben genoten uit precariobelasting op nutsnetwerken om in aanmerking te komen voor de overgangsregeling. Alle gemeenten die voor het heffen van precariobelasting op enige openbare werken van algemeen nut op 10 februari 2016 een geldige verordening hadden, derhalve bijna drie maanden na aanvaarding van de motie Veldman c.s., kunnen deze belasting nog tien jaar blijven heffen, mits afspraken met netbeheerders en drinkwaterbedrijven hier niet aan in de weg staan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering kan uitleggen hoe de wettelijke beperking van de heffing van precariobelasting zich verhoudt tot de beweging van decentralisatie die dit kabinet heeft ingezet. Deze leden vragen in dit verband of het niet geldt dat het in de eerste plaats aan de gemeenteraad is om het effect van de doorberekening van precariobelasting weg te nemen door ook precariobelasting te heffen of ervoor te kiezen dit niet te doen.

De precariobelasting op openbare werken van algemeen nut ontbeert de natuurlijke rem op het tarief die andere belastingen wel kennen. Dit komt doordat een aanslag precariobelasting die wordt opgelegd door een gemeente aan een netbeheerder, door deze netbeheerder wordt doorberekend aan alle inwoners van enkele tientallen gemeenten in het verzorgingsgebied van de betreffende netbeheerder. Hierdoor kunnen gemeenten veruit het grootste deel van de precariobelasting afwentelen op die niet-inwoners. Als gevolg van de afwenteling drukt slechts een gedeelte van de precariolast op de eigen inwoners, terwijl de volle precariobaten aan de heffende gemeente ten goede komen. Bovendien betalen omgekeerd de eigen inwoners mee aan de precariobelasting van buurgemeenten, waardoor het aantrekkelijk is om het eigen tarief minstens net zo hoog te maken als in die gemeenten. Doordat gemeenten de precariobelasting kunnen afwentelen op de buurgemeenten, ontstaat de onderhavige problematiek het territorium van gemeenten. Zij hebben namelijk geen middelen om hun buurgemeenten te dwingen de tarieven te verlagen of te stoppen met het heffen van precariobelasting op nutsnetwerken. Het is daarmee een probleem geworden dat slechts door het Rijk kan worden opgelost.

Deze leden vragen verder een reactie op het argument dat voor alle gemeentelijke belastingen opgelegd aan bedrijven met klanten buiten de betreffende gemeenten geldt dat zij direct of indirect meebetalen aan deze kosten. Hoe weegt de regering dit argument?

Het klopt dat de prijs van een product of dienst een component kan bevatten die ziet op gemeentelijke belastingen, ook als dat product of die dienst in een andere gemeente wordt gekocht of geconsumeerd. Bij de precariobelasting op openbare werken van algemeen nut zijn de gevolgen van dit doorberekenen echter anders dan bij de andere gemeentelijke belastingen. Zoals hiervoor uitgelegd, ontbeert de precariobelasting een natuurlijke rem op het tarief, omdat slechts een gedeelte van de precario

last op de eigen inwoners drukt, terwijl de volle precariobate aan de heffende gemeente ten goede komt. Ook bij de onroerendezaakbelasting en de toeristenbelasting wordt het verschijnsel van het doorberekenen aan niet-inwoners als onwenselijke afwenteling ervaren. De eerder genoemde bouwstenenbrief noemt dit ook als knelpunt bij deze belastingen. Het betreft hier echter een minder ernstig knelpunt dan bij de precariobelasting, aangezien bij deze belastingen er wel een prikkel is om het tarief te beperken. Een hoog tarief voor de onroerendezaakbelasting zorgt voor een slechter vestigingsklimaat voor bedrijven en een hoog tarief voor de toeristenbelasting maakt overnachten in een gemeente onaantrekkelijker. Hierdoor bevatten deze belastingen een zekere «natuurlijke rem» die binnen de eigen gemeentegrenzen doorwerkt. Bij te hoge belastingen kan er ook sprake zijn van een prikkel om de onroerendezaakbelasting of toeristenbelasting te verlagen om de gemeente weer aantrekkelijker te maken. Deze rem ontbreekt bij de precariobelasting. De netbeheerder kan immers niet zijn kabels of leidingen uit de grond trekken als het tarief hem niet aanstaat. Daarnaast zal vanwege de doorberekening de financiële last die de eigen burgers ervaren altijd minder zijn dan de totale opbrengst voor de heffende gemeente. De regering heeft daarom ervoor gekozen niet langer te wachten met het beperken van de heffingsbevoegdheid van precariobelasting.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dat de wetgever met dit wetsvoorstel gemeenten die nu nog geen precario heffen de komende tien jaar de kans ontnemt om de onevenwichtigheid ten opzichte van buurgemeenten weg te nemen, door als gemeente zelf ook precario te gaan heffen. De leden vragen zich af of de wetgever het met hen eens is dat de afweging daarover gemaakt moet worden door de gemeenteraden zelf, en niet door de wetgever. Is de wetgever bereid een dergelijke open overgangsregeling in het wetsvoorstel op te nemen, waarbij alle gemeenten gelijk worden behandeld?

Zoals hiervoor beschreven is de afwenteling van precariobelasting op de buurgemeenten naar zijn aard een probleem dat een individuele gemeente overstijgt. Om die reden kan de keuze om de onevenwichtigheid ten opzichte van buurgemeenten weg te nemen door als gemeente zelf ook precario te gaan heffen, lastig aan de gemeenteraad overgelaten worden. Gemeenten hebben immers geen middelen om hun buurgemeenten te dwingen de tarieven te verlagen of te stoppen met het heffen van precariobelasting op nutsnetwerken. De keuzevrijheid wordt daarmee in betekenende mate beperkt door de prikkel om zelf ook te gaan heffen. De door deze leden voorgestelde open overgangsregeling laat derhalve de reële mogelijkheid open dat deze vorm van precariobelasting nog aanzienlijk zal stijgen. Zoals eerder beschreven, is het toegenomen en steeds verder toenemende gebruik van de precariobelasting en de aandrang van de Kamer deze belasting te beëindigen juist reden geweest voor de regering dit wetsvoorstel in te dienen. Om die reden acht de regering een (meer) open overgangsregeling niet wenselijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het klopt dat gemeenten er in de overgangperiode voor kunnen kiezen om de precarioheffing niet af te bouwen, maar in één keer af te schaffen aan het einde van de periode.

Het klopt dat de overgangsregeling niet voorziet in een verplichte afbouw. Dit kan door middel van bezuinigingen of het verhogen van andere inkomsten of een combinatie van beide. Het wordt aan de lokale democratie overgelaten om hierin verstandige keuzes te maken, aangezien een en ander afhangt van de lokale situatie.

Deze leden vragen voorts of de regering bereid is een gedetailleerde risicoanalyse te laten verrichten, zodat duidelijk wordt voor welke gemeenten de afschaffing van de precariobelasting tot financiële problemen kan leiden. Het lid Klein vraagt zich af of gemeenten die momenteel precariobelasting op leidingen en kabels van nutsbedrijven heffen voortaan een gat in hun begroting zullen hebben als gevolg van de uitwerking van dit wetsvoorstel en of dit volgens de regering een reëel scenario is.

Gemeenten die op 10 februari 2016 een geldend tarief in hun verordening hadden, mogen de precariobelasting nog tien jaar heffen. Zij zullen dus de komende jaren geen gat in hun begroting hebben die het gevolg is van het afschaffen van de precariobelasting op nutsnetwerken. Een gedetailleerde risicoanalyse acht de regering daarom niet nodig.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk