



Fiscaal-juridisch overzicht provinciaal belastinggebied

ERASMUS STUDIECENTRUM VOOR BELASTINGEN VAN LOKALE OVERHEDEN

In opdracht van



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Arjen Schep

Bijzonder hoogleraar Heffingen lokale overheden
Wetenschappelijk directeur ESBL

© ESBL, Rotterdam, 1 september 2020

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming. Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

o. Inhoud

| | | |
|-----|--|----|
| 0. | Inhoud | 3 |
| | Aanleiding..... | 4 |
| 1. | Algemene fiscale spelregels voor de heffing van provinciale belastingen..... | 4 |
| 1.1 | Wettelijke basis vereist voor lokale belastingheffing..... | 4 |
| 1.2 | Gesloten stelsel van provinciale heffingen..... | 5 |
| 1.3 | Fiscale beleidsvrijheid van provincies | 5 |
| 1.4 | Resumerend | 6 |
| 2. | Specifieke fiscale spelregels per provinciale heffing..... | 7 |
| 2.1 | Inleiding | 7 |
| 2.2 | Opcenten op de motorrijtuigenbelasting..... | 7 |
| 2.3 | Precariobelasting..... | 10 |
| 2.4 | Rechten..... | 10 |
| 2.5 | Grondwaterbeschermingsheffing | 10 |
| 2.6 | Grondwaterheffing..... | 10 |
| 2.7 | Nazorgheffing gesloten stortplaatsen..... | 11 |
| 2.8 | Ontgrondingenheffing..... | 11 |
| 2.9 | Heffing ‘Lijst der Geldelijke regelingen’..... | 12 |
| 3. | Cijfers per provincie..... | 13 |

Aanleiding

Het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL) is door het Ministerie van BZK¹ gevraagd een korte overzichtsnotitie te schrijven over het provinciaal belastinggebied. De notitie is geschreven ten behoeve van een ambtelijke werkgroep die momenteel de herziening van het provinciaal belastinggebied onderzoekt.

In deze notitie worden de algemene fiscale spelregels beschreven die gelden bij de heffing van lokale belastingen in het algemeen en voor provinciale belastingen specifiek (onderdeel 1). Vervolgens worden de provinciale belastingen ieder voor zich beschreven (onderdeel 2). De notitie sluit af met een overzicht van de heffingen per provincie en de door het CBS verzamelde begrote opbrengsten (onderdeel 3).

1. Algemene fiscale spelregels voor de heffing van provinciale belastingen

1.1 Wettelijke basis vereist voor lokale belastingheffing

Het zogenoemde legaliteitsbeginsel vereist dat belastingen slechts kunnen worden geheven op basis van een wettelijk voorschrift. Dit uitgangspunt geldt ook voor heffingen² van lokale overheden en is vastgelegd in de Grondwet.³ Waar rijksbelastingen direct vanuit een formele wet worden geheven, geldt voor lokale belastingen een getrapte juridische uitwerking van het legaliteitsbeginsel. In een wet in formele zin is vastgelegd welke heffingen provincies, gemeenten en waterschappen kunnen heffen en aan welke randvoorwaarden deze heffingen moeten voldoen. De meeste lokale heffingen zijn neergelegd in Provincie-, Gemeente-, of Waterschapswet. In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat hebben lokale overheden in Nederland weliswaar fiscale autonomie, maar deze wordt begrensd door centrale overheid die bepaalt welke heffingen ter beschikking staan aan de lokale overheden. Er is derhalve sprake van een gesloten systeem van heffingen. Daarmee wordt bedoeld dat slechts de door de wetgever in de wet in formele zin geregelde heffingen door lokale overheden kunnen worden geïntroduceerd. Voor de provinciale heffingen is dit vastgelegd in art. 221 van de Provinciewet.⁴ Een lokale overheid kan de in de formele wet genoemde heffingen introduceren, maar is daartoe niet verplicht. Elke lokale overheid kan zo een belastingmix samenstellen die zich het beste verhoudt met de lokale wensen. Zo wordt bijvoorbeeld niet in alle Nederlandse gemeenten toeristenbelasting of reclamebelasting geheven. Buiten de in de formele wet genoemde heffingen kunnen lokale overheden niet zelf een nieuwe heffing introduceren. Ook voor aanpassing van de in de formele wet genoemde heffingen, zijn lokale overheden afhankelijk van de landelijke wetgever die als enige tot aanpassing van de formele wet kan besluiten.

¹ Directie Bestuur, Financiën & Regio's | Bekostiging Binnenlands Bestuur

² In deze notitie wordt het begrip heffingen gebruikt als verzamelbegrip voor belastingen, bestemmingsheffingen en rechten (retributies).

³ Art. 132 lid 6 van de Grondwet luidt: "De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk."

⁴ Art. 221 lid 1 Provinciewet luidt: "Behalve de provinciale belastingen waarvan de heffing krachtens andere wetten dan deze geschiedt, worden geen andere belastingen geheven dan die bedoeld in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk."

1.2 Gesloten stelsel van provinciale heffingen

Om als lokale overheid tot heffing van een in een formele wet genoemde heffing over te kunnen gaan, is de vaststelling van een (belasting)verordening nodig door het democratisch gekozen orgaan van de desbetreffende lokale overheid. Voor provincies is dit uitgewerkt in artikel 220 van de Provinciewet dat luidt:

“Provinciale staten besluiten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een provinciale belasting door het vaststellen van een belastingverordening”

De formele wetten waarin de provinciale heffingen zijn geregeld zijn naast de Provinciewet de wet milieubeheer, de Waterwet en de Ontgrondingenwet. Wordt door provinciale staten besloten tot het invoeren van een in deze wetten genoemde heffing, dan dienen zij een provinciale belastingverordening vast te stellen waarin wordt vastgelegd – kortgezegd – wie belastingplichtig is voor welk belastingbedrag en voor welke belastbare feiten.⁵ Behoudens specifieke voorschriften per heffing, staat het een provincie vrij hierin eigen keuzes te maken. Daarbij geldt wel dat specifieke, in de formele wet genoemde, voorschriften die gelden voor de betreffende heffing verplicht moeten worden overgenomen in de belastingverordening. Met andere woorden: hoe uitgebreider de wettelijke regeling van een heffing in de Provinciewet, hoe minder beleidsvrijheid er is voor een individuele provincie om eigen keuzes te maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de regeling van de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting in de Provinciewet. Met betrekking tot die heffing bestaat vanwege de uitgebreide wettelijke regeling in de Provinciewet voor een individuele provincie slechts beleidsvrijheid ten aanzien van de hoogte van de tarieven. Overigens is ook deze beleidsvrijheid beperkt, doordat het Rijk vaststelt hoeveel opcenten een provincie maximaal mag heffen.⁶ De overige voor de heffing noodzakelijke elementen in de provinciale belastingverordening volgen direct uit de wettelijke regeling in de Provinciewet.

Ook kan het karakter van een heffing specifieke fiscaal-juridische beperkingen met zich brengen. Zo geldt voor de heffing van rechten (retributies) voor gebruik van provinciale bezittingen, werken of inrichtingen of voor provinciale dienstverlening dat deze maximaal kostendekkend mogen zijn.⁷

1.3 Fiscale beleidsvrijheid van provincies

Uiteraard geldt wel dat een provincie de vrijheid heeft om de in de formele wettelijke regelingen vastgelegde heffingen al dan niet in te voeren en zo een eigen gewenste belastingmix samen te stellen.

Ook geldt dat – behoudens de hiervoor genoemde heffing-specifieke wettelijke beperkingen – provincies vrij zijn in de keuze van de heffingsmaatstaf.⁸ Deze zogenoemde ‘nieuwe vrijheid’ die ook gemeenten hebben⁹, houdt ook in dat het is toegestaan om te reguleren met provinciale heffingen. Er kunnen zo bepaalde niet-fiscale beleidsdoelstellingen met provinciale heffingen worden nagestreefd. Denkbaar is bijvoorbeeld het invoeren van precariobelasting in een bepaald gedeelte van de provincie om het ‘hebben van voorwerpen’ op, onder of boven voor de openbare dienst bestemde provinciegrond te ontmoedigen. Dit voorbeeld illustreert ook de mogelijkheid om een heffing in slechts een

⁵ Art. 220a Provinciewet luidt: “Een belastingverordening vermeldt, in de daartoe leidende gevallen, de belastingplichtige, het voorwerp van de belasting, het belastbare feit, de heffingsmaatstaf, het tarief, het tijdstip van de ingang van de heffing, het tijdstip van beëindiging van de heffing en hetgeen overigens voor de heffing en de invordering van belang is.”

⁶ Art. 222 lid 2 Provinciewet.

⁷ Art. 225 Provinciewet.

⁸ Art. 221 lid 2 Provinciewet luidt: “Behoudens het bepaalde in andere wetten dan deze en in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk kunnen de provinciale belastingen worden geheven naar in de belastingverordening te bepalen heffingsmaatstaven, met dien verstande dat het bedrag van een provinciale belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen.”

⁹ Vgl. art. 219 lid 2 Gemeentewet.

gedeelte van de provincie in te voeren. Dit is met precariobelasting denkbaar. Wel is voor deze gebiedsgerichte inzet een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling vereist.¹⁰ Verder geldt een expliciet wettelijk verbod op het afhankelijk stellen van een heffing van inkomen, winst of vermogen. Inkomensbeleid is voorbehouden aan het rijk.

Ook geldt dat een heffing niet in strijd mag komen met algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheidsbeginsel of het evenredigheidsbeginsel. Specifiek voor belastingheffing geldt dat deze niet mag leiden tot willekeurige en onredelijke uitkomsten.

Een vorm van inzet van lokale heffingen die bij provincies – voor zover bij ons bekend – nog geen praktijk is, maar die door gemeenten wel wordt toegepast, is die van fondsvorming. Het tarief van een algemene belasting wordt dan – al dan niet tijdelijk – verhoogd en de meeropbrengst wordt gestort in een fonds. Vervolgens kunnen belastingplichtigen een beroep doen op dat fonds om bepaalde bestedingen te doen in de openbare ruimte. De gelden worden dan middels een subsidie beschikbaar gesteld.¹¹ Een provinciebreed fonds zou gevormd kunnen worden met de opbrengst van provinciale opcenten. Een gebiedsgericht fonds is denkbaar met de provinciale precariobelasting.

1.4 Resumerend

De voorgaande onderdelen overziend, kunnen resumerend de volgende beperkingen en mogelijkheden worden opgesomd die in zijn algemeenheid gelden voor de heffing van provinciale belastingen en rechten:

Beperkingen:

- Alleen de door de wetgever in formele wet vastgelegde heffingen kunnen door provincies worden geheven (gesloten stelsel).
- Per heffing gelden specifieke wettelijke voorschriften (waaronder maximumtarieven) waarvan niet kan worden afgeweken in de provinciale belastingverordeningen.
- Geen heffing naar inkomen, winst of vermogen.
- Geen heffing die leidt tot willekeurige en onredelijke belastingheffing of tot strijd met algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheidsbeginsel of het evenredigheidsbeginsel.
- De heffing van rechten is maximaal kostendekkend

Mogelijkheden (beleidsvrijheid):

- Provincies kunnen ervoor kiezen om een heffing al dan niet in te voeren.
- Naast vaststelling van de hoogte van de tarieven is er in beginsel vrijheid van keuze van heffingsmaatstaf, waardoor regulering met provinciale heffingen en fiscaal beleid mogelijk is.
- Fondsvorming met belastingopbrengsten mogelijk.
- Gebiedsgerichte inzet van bepaalde heffingen mogelijk.

Hierna wordt verder ingegaan op beperkingen en mogelijkheden

¹⁰ Zie HR 11 november 2011, nr. 10/04446, [ECLI:NL:HR:2011:BR4564](#), waarin de Hoge Raad een dergelijke gebiedsgerichte toepassing van de reclamebelasting in de gemeente Doetinchem onder voorwaarden toestond.

¹¹ Zie de casus van de procedure genoemd in de vorige voetnoot. In de gemeente Doetinchem werd de reclamebelastingopbrengst van het centrumgebied gestort in een zogenoemd ondernemersfonds. Vervolgens werd de opbrengst in de vorm van subsidie ter beschikking gesteld voor uitgaven in de openbare ruimte van het centrum zoals evenementen, citymarketing, centrummanagement, feestverlichting en aankleding van het centrum.

2. Specifieke fiscale spelregels per provinciale heffing

2.1 Inleiding

Hierna volgt een beknopte fiscaal-juridische beschrijving van de afzonderlijke provinciale heffingen. De volgende provinciale heffingen zullen achtereenvolgens worden beschreven:

- de **opcenten op de motorrijtuigenbelasting** (art. 222 t/m 222b Provinciewet, zie hierna onderdeel 2.2);
- de **precariobelasting** (art. 222c Provinciewet, zie hierna onderdeel 2.3);
- de **rechten** (art. 223 t/m 225 Provinciewet, zie hierna onderdeel 2.4);
- de **grondwaterbeschermingsheffing** (art. 15.34 Wet milieubeheer, zie hierna onderdeel 2.5);
- de **grondwaterheffing** (art. 7.7 Waterwet, zie hierna onderdeel 2.6);
- de **nazorghewing gesloten stortplaatsen** (art. 15.42 Wet milieubeheer, zie hierna onderdeel 2.7);
- de **ontgrondingenheffing** (art. 21f Ontgrondingenwet, zie hierna onderdeel 2.8).

2.2 Opcenten op de motorrijtuigenbelasting

Kenmerken en belastingplichtigen

Op grond van artikel 222 Provinciewet kunnen provincies opcenten heffen op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting die door het Rijk wordt geheven. De motorrijtuigenbelasting wordt in het spraakgebruik ook wel wegebelasting of houderschapsbelasting genoemd. Houders van vrachtauto's, bussen en bestelbussen zijn wel belastingplichtig voor de (rijks)motorrijtuigenbelasting maar niet belastingplichtig voor de provinciale opcenten op diezelfde motorrijtuigenbelasting. Provinciale opcenten worden namelijk geheven van in de provincie wonende of gevestigde houders van personenauto's en motorrijwielen en van degenen op wiens naam een kenteken is gesteld.¹²

Belastingplichtige is de natuurlijk persoon of rechtspersoon die aan het begin van een tijdvak een motorrijtuig houdt. Het houderschap is ruimer dan in het civiele recht.¹³ In elk geval is houder degene die is ingeschreven in het kentekenregister.¹⁴ Als houder kan verder worden aangemerkt degene die feitelijk en niet geheel voorbijgaand de beschikking over een personenauto of motorrijwiel heeft. Zo is de huurder van een auto voor een korte periode geen houder. Verder wordt een motorrijtuig waarvoor geen kenteken is opgegeven, gehouden door degene die het feitelijk ter beschikking heeft.¹⁵ Dit geldt ook voor in het buitenland geregistreerde motorrijtuigen.¹⁶ In het geval van een lease-auto is omtrent het houderschap bepalend wat betrokken partijen zijn overeengekomen. In principe is de leasemaatschappij de houder, omdat het voertuig op zijn naam staat ingeschreven in het kentekenregister. Echter bestaat voor leasemaatschappij (lessor) en lessee de mogelijkheid om

¹² Art. 222 lid 1 Provinciewet. Voor houders van motorrijtuigen die niet in Nederland wonen of gevestigd zijn, geldt dat deze geacht worden te wonen of gevestigd te zijn in een provincie die het laagste aantal opcenten heft (art. 222a lid 4 Provinciewet).

¹³ Op basis van art. 232g lid 2 Provinciewet wordt het begrip houderschap voor de opcenten overeenkomstig uitgelegd als in de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. Als houder moet worden aangemerkt degene die feitelijk en niet geheel voorbijgaand de beschikking over een motorrijtuig heeft. In ieder geval is houder degene die in het kentekenregister is ingeschreven (art. 7 lid 1 Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994).

¹⁴ Art. 7 lid 1 sub a Wet Motorrijtuigenbelasting 1994. Bij het leasen van auto's (zowel zakelijk als privé) is de wegebelasting doorgaans onderdeel van het leasecontract en voldoet de leasemaatschappij de motorrijtuigenbelasting.

¹⁵ Art. 7 lid 1 sub b Wet Motorrijtuigenbelasting 1994.

¹⁶ Art. 7 lid 1 sub c Wet Motorrijtuigenbelasting 1994.

gezamenlijk aan de inspecteur te verzoeken om degene aan wie het motorrijtuig feitelijk ter beschikking is gesteld als houder aan te merken.¹⁷ In dat geval is het dus niet de leasemaatschappij, maar de lessee die (opcenten op de) motorrijtuigenbelasting betaalt.

Tarieven opcenten

Het tarief van de opcenten is voor alle motorrijtuigen gelijk.¹⁸ Het is provincies derhalve niet toegestaan om eigen tariefdifferentiatieregelingen in te voeren. Omdat het tarief van de opcenten feitelijk een percentage van de motorrijtuigenbelasting is, en deze wel verschillende tarieven kent, worden wel verschillende bedragen geheven van verschillende motorrijtuigen. Zo gelden voor zwaardere auto's hogere tarieven in de motorrijtuigenbelasting, waardoor ook meer opcenten moeten worden betaald voor zwaardere motorrijtuigen.¹⁹ Ook de milieuvriendelijkheid van een motorrijtuig kan bepalend zijn voor hoeveel opcenten er moeten worden betaald. Voor Plug-In hybride elektrische voertuigen (PHEV's) geldt bijvoorbeeld een korting van 50% in de motorrijtuigenbelasting, en voor volledig elektrische auto's geldt een volledige vrijstelling.²⁰

In onderstaande tabel worden de speciale tariefgroepen uit de motorrijtuigenbelasting weergegeven.

| Type motorrijtuig | Aangepast tarief |
|---|------------------|
| Personenauto's die worden gehouden door een kermis- of circusexploitant en die worden gebruikt voor het vervoer van kermis- of circusbenodigdheden. ²¹ | 25% |
| Personenauto's die zijn ingericht als werktuig of als werkplaats. ²² | 25% |
| Personenauto's die zijn ingericht voor het vervoer van paarden ten behoeve van de paardensport en uitsluitend niet-beroepsmatig wordt gebruikt. ²³ | 25% |
| Personenauto's waarvan de binnenruimte is ingericht voor het vervoer en verblijf van personen en is voorzien van een vaste kook- en slaapplegelegenheid. ²⁴ | 25% |
| Personenauto's waarvan de binnenruimte is ingericht voor het vervoer en verblijf van personen en is voorzien van een vaste kook- en slaapplegelegenheid, indien deze bedrijfsmatig worden verhuurd. ²⁵ | 50% |
| Personenauto's met een nulemissie. ²⁶ | 0% |
| Personenauto's met een zeer geringe CO ₂ -uitstoot tot 50 gram per kilometer. ²⁷ | 50% |

De provinciale opcenten worden berekend na toepassing van de bijzondere tarieven.²⁸ Dat betekent ook dat indien je geen motorrijtuigenbelasting verschuldigd bent voor een elektrische auto, er ook geen opcenten verschuldigd zijn.

¹⁷ Art. 8 Wet Motorrijtuigenbelasting 1994.

¹⁸ Art. 222 lid 5 Provinciewet.

¹⁹ Art. 22 e.v. Wet Motorrijtuigenbelasting 1994.

²⁰ Zie o.a. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-op-auto-en-motor/motorrijtuigenbelasting-auto-mrb-2019>.

²¹ Art. 222 lid 3 sub b Provinciewet jo. art. 30 lid 1 sub b Wet Motorrijtuigenbelasting 1994.

²² Art. 222 lid 3 sub b Provinciewet jo. art. 30 lid 1 sub c Wet Motorrijtuigenbelasting 1994.

²³ Art. 222 lid 3 sub b Provinciewet jo. art. 30 lid 1 sub f Wet Motorrijtuigenbelasting 1994.

²⁴ Art. 222 lid 3 sub b Provinciewet jo. art. 23a lid 1 Wet Motorrijtuigenbelasting 1994.

²⁵ Art. 222 lid 3 sub c Provinciewet jo. art. 23a lid 2 Wet Motorrijtuigenbelasting 1994.

²⁶ Art. 222 lid 3 sub d Provinciewet jo. art. 23b lid 1 sub a Wet Motorrijtuigenbelasting 1994. Hieronder vallen volledig elektrische personenauto's.

²⁷ Art. 222 lid 3 sub da Provinciewet jo. art. 23b lid 1 sub b Wet Motorrijtuigenbelasting 1994. In deze categorie vallen bijvoorbeeld zogenoemde plug-in hybride elektrische auto's (PHEV). Deze vermindering geldt tot 2025. In 20205 wordt de korting teruggebracht naar 25%. Vanaf 2026 geldt voor deze voertuigen geen korting meer.

²⁸ Zie art. 222 lid 3 Provinciewet.

Het maximaal door de wetgever toegestane provinciale opcenten bedraagt voor 2020 ten hoogste 115,00.²⁹ Geen van de provincies hanteert in 2020 dit maximumtarief, zoals uit het volgende overzicht blijkt.

| Provincie | Opcenten 2020 |
|-----------------------------------|---------------|
| Drenthe | 92,0 |
| Flevoland | 80,6 |
| Friesland | 87,0 |
| Gelderland | 87,2 |
| Groningen | 91,8 |
| Limburg | 77,9 |
| Noord-Brabant³⁰ | 78,0 |
| Noord-Holland | 67,9 |
| Overijssel³¹ | 79,9 |
| Utrecht | 73,6 |
| Zeeland | 89,1 |
| Zuid-Holland | 90,4 |

Cijfervoorbeeld berekening tarief MRB inclusief provinciale opcenten

- Voertuig ledig gewicht: 1400 kg
- Voertuig heeft een benzinemotor
- Tarief motorrijtuigenbelasting (2020) per kwartaal bij eigen massa in kg van 900 t/m 3200 :
€ 51,30, vermeerderd met € 13,80 per 100 kg eigen massa boven 900 kg.
- Tarief opcenten MRB (Zuid-Holland in 2020): 90,4

Berekening:

- Motorrijtuigenbelasting: € 51,30 + (4 x € 13,80 =) € 55,20 = € 106,50
- Opcenten: 90,4% van € 106,50 = 96,28
- Totaal per kwartaal verschuldigd: € 203,- (afgerond)

De Rijksbelastingdienst draagt per kwartaal voor dit voertuig € 96,28 af.

²⁹ Art. 222 lid 2 Provinciewet.

³⁰ De provincie Noord Brabant heft ook nog de zogenoemde Heffing Lijst der Geldelijke Regelingen, gebaseerd op art. 62 en 91 van de Wet inrichting landelijk gebied op basis waarvan kosten van landinrichting (bij herverkaveling) kunnen worden omgeslagen over eigenaren.

³¹ De provincie Overijssel heft ook nog de zogenoemde Heffing Lijst der Geldelijke Regelingen, gebaseerd op art. 62 en 91 van de Wet inrichting landelijk gebied op basis waarvan kosten van landinrichting (bij herverkaveling) kunnen worden omgeslagen over eigenaren.

2.3 Precariobelasting

Op grond van artikel 222c Provinciewet kunnen provincies precariobelasting heffen. De precariobelasting wordt geheven ter zake van het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond van de provincie. Geen belasting kan worden geheven voor kabels en leidingen van nutsvoorzieningen (drinkwaterinfrastructuur, een elektriciteits- of gastransportnet en een warmtenet).³² Ook gemeenten en waterschappen kunnen precariobelasting heffen. De vereisten voor deze heffing zijn voor al deze lokale overheden gelijk.

Ter illustratie: de verordening precariobelasting van de provincie Zuid-Holland bevat onder meer tarieven voor voorzieningen/werken aan oevers van en in vaarwegen, van ligplaatsen, van standplaatsen, opstallen en aankondigingen. Ook wordt geheven van service-, benzinestations en benzinepompen naar het aantal afgeleverde liters brandstof.

2.4 Rechten

Ook de heffing van rechten door provincies is aan dezelfde fiscaal-juridische regels gebonden als de rechtenheffing door gemeenten en waterschappen. Op grond van artikel 223 Provinciewet kunnen provincies rechten heffen voor het gebruik van provinciebezittingen en voor het genot van door de provincie verleende diensten. Er is dus een onderscheid tussen gebruiksrechten en genotsrechten. Gebruiksrechten worden vaak door provincies geheven in de scheepvaartsfeer: haven-, kade- en liggeden. Voorbeeld van een provinciaal genotsrecht is de legesheffing voor het aanvragen van een omgevingsvergunning, een ontgrondingsvergunning, een vergunning voor onttrekken van grondwater.

De tarieven worden dusdanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten terzake (opbrengstnorm).³³ Deze norm geldt voor alle in dezelfde verordening geregelde rechten.

2.5 Grondwaterbeschermingsheffing

Op grond van artikel 15.34 Wet milieubeheer kunnen provincies een grondwaterbeschermingsheffing instellen waarmee de kosten van verleende schadevergoedingen in het kader van grondwateronttrekkingen kunnen worden verhaald op degenen die met hun onttrekkingen de schadevergoedingen hebben opgeroepen en die bij de grondwaterbeschermingsmaatregelen van de provincie gebaat zijn. Geen enkele provincie heeft deze heffing ingevoerd. De meeste provincies hebben convenanten gesloten met waterwinbedrijven op grond waarvan deze bedrijven de eventueel betaalde schadevergoedingen voor hun rekening nemen. Bovendien worden er nauwelijks meer schadevergoedingen verleend. Dit doet de vraag rijzen of artikel 15.34 Wet milieubeheer geen dode letter is.

2.6 Grondwaterheffing

Op grond van artikel 7.7 Waterwet kunnen provincies een zogenoemde grondwaterheffing heffen.³⁴ De opbrengst van deze heffing wordt geïnvesteerd in het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van onttrekkingen en infiltraties. Verder worden onderzoeken met betrekking tot het grondwaterbeleid gefinancierd. Het betreft een zuivere bestemmingsheffing: slechts de directe en indirecte kosten die samenhangen met de genoemde provinciale grondwatertaken mogen met de heffing worden verhaald. Alle provincies kennen een grondwaterheffingsverordening. Vanaf welke hoeveelheid onttrokken grondwater een bepaalde provincie tot heffing over gaat, verschilt per provincie.

³² Art. 222c lid 2 Provinciewet.

³³ Art. 225 lid 1 Provinciewet.

³⁴ In art. 7.2 en 7.2 Waterbesluit zijn over deze heffing nadere regels opgenomen.

De heffing wordt geheven van de houder van de inrichting die grondwater onttrekt. In sommige provincies bestaat een inschrijfplicht voor houders van inrichtingen. Ook de houder van een onttrekkingsvergunning of degene die een onttrekkingsmelding heeft gedaan, is belastingplichtig. In de overige gevallen is belastingplichtig degene die bij de onttrekking rechtstreeks belang heeft.

2.7 Nazorgheffing gesloten stortplaatsen

Op grond van artikel 15.44 e.v. Wet milieubeheer kunnen provincies een belasting heffen ter bestrijding van de kosten voor de zorg van in de provincie gelegen gesloten stortplaatsen. Door middel van de nazorgheffing gesloten stortplaatsen worden tijdens de exploitatiefase van een stortplaats gelden opgebracht om de nazorgfase van een stortplaats 'eeuwigdurend' mee te kunnen bekostigen. Na de afdekking en sluiting van de stortplaats komt de gesloten stortplaats onder verantwoordelijkheid van de provincie te staan, die er voor moet zorgen dat de bodembeschermende voorzieningen hun beschermende functie blijven behouden. Stortplaatsexploitanten berekenen de heffing door in hun storttarieven. Gemeenten die hun afval storten op de openbare stortplaats, nemen deze kosten weer op in hun afvalstoffenheffing. Provincies kunnen de nazorgheffing aan individuele stortplaatsen berekenen, maar er kan ook een solidariteitsheffing van worden gemaakt. Dan wordt de totale last van alle stortplaatsen tezamen berekend. De kosten die kunnen worden verhaald betreffen niet alleen de nazorg van gesloten stortplaatsen zelf, maar bijvoorbeeld ook de kosten van inventarisatie en monitoring van oude stortplaatsen. Ook de nazorgheffing is een zuivere bestemmingsheffing. Het bedrag van de nazorgheffing wordt zodanig vastgesteld dat uit de opbrengst van de heffing en de daarover verkregen rentebaten en beleggingsopbrengsten, de kosten van uitvoering van een nazorgplan voor de gesloten stortplaats kunnen worden bestreden.

De basis voor de berekening van de nazorgheffing ligt in de activiteiten en voorzieningen die nodig zijn voor de nazorg. Deze zijn beschreven in een nazorgplan dat door de exploitant van de stortplaats wordt opgesteld. In dit plan is beschreven welke maatregelen er dienen te worden getroffen dat wordt gewaarborgd dat die stortplaats geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. De vaststelling van de heffing is dus gebaseerd op vele aannames, niet alleen over de toekomstige kosten, maar ook over het tijdstip van uitvoering van de verschillende nazorgactiviteiten. Verder is de hoogte afhankelijk van aannames over het rendement dat in het nazorgfonds wordt behaald en de inflatie tot aan de uitvoering van de verschillende nazorgactiviteiten.

2.8 Ontgrondingenheffing

De provincie heeft een taak in het onderzoeken en het plannen van ontgrondingen. Ontgronden betekent dat de bodem wordt afgegraven en verlaagd. Dit geldt zowel voor de landbodem als de waterbodem. Voor ontgroning is een provinciale vergunning nodig waaraan voorschriften kunnen worden verbonden ter bevordering en bescherming van belangen, betrokken bij de ontgroning, de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken.³⁵ De provincie kan verplicht worden om een schadevergoeding te betalen aan degenen die redelijkerwijs niet mogen opdraaien voor de schade die de ontgroning meebrengt. De kosten daarvan kunnen worden verhaald op de ontgronders op grond van artikel 21f Ontgrondingenwet. De ontgrondingenheffing heeft het karakter van een bestemmingsheffing. Degene die de kosten veroorzaakt (in dit geval de ontgronder) zal de kosten en schaden die voortvloeien uit de ontgrondingen moeten betalen. De heffing is verschuldigd ter zake van het verlenen van de vergunning. De hoogte van de heffing is afhankelijk van de hoeveelheden gewonnen vaste stoffen, gemeten in profiel van de ontgraving. Van de heffing zijn vrijgesteld hoeveelheden van minder dan 10.000 m³.

³⁵ Art. 3 lid 2 Ontgrondingenwet.

2.9 Heffing 'Lijst der Geldelijke regelingen'

De provincies Drenthe, Noord-Brabant en Overijssel kennen ook heffingsverordening voor de zogenoemde Heffing Lijst der Geldelijke Regelingen, ook wel landinrichtingskosten genoemd, gebaseerd op art. 62 en 91 van de Wet inrichting landelijk gebied op basis waarvan kosten van landinrichting (bij herverkaveling) kunnen worden omgeslagen over eigenaren.³⁶

³⁶ Mogelijk dat nog meer provincies deze heffing kennen. Bij de genoemde provincies is een op internet gepubliceerde heffingsverordening aangetroffen.

3. Cijfers per provincie

Hierna zijn de heffingen weergegeven die door elk van de provincies worden geheven in 2020. Deze informatie ontleend aan de begrotingen en/of de gepubliceerde heffingsverordeningen.

| Heffingen per provincie | Opcenten | Precariobelasting | Rechten | Grondwaterbeschermingsheffing | Nazorgheffing stortplaatsen | Grondwaterheffing | Ontgrondingenheffing | Heffing landinrichtingskosten |
|-------------------------|----------|-------------------|---------|-------------------------------|-----------------------------|-------------------|----------------------|-------------------------------|
| Drenthe | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Flevoland | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ |
| Friesland | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✗ |
| Gelderland | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| Groningen | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| Limburg | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| Noord-Brabant | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ |
| Noord-Holland | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| Overijssel | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ |
| Utrecht | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |
| Zeeland | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ | ✓ | ✗ | ✗ |
| Zuid-Holland | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✓ | ✗ |

In de hierna volgende tabel zijn de begrote opbrengsten van de provinciale heffingen geïnventariseerd voor zover deze door het CBS zijn verzameld.

| Begrote opbrengsten in 2020 (€ x miljoen) | Opcenten | Rechten | Heffing nazorg stortplaatsen | Grondwaterheffing | Totaal |
|---|----------------|-------------|------------------------------|-------------------|----------------|
| Drenthe | 59,1 | 0,5 | 0,0 | 0,7 | 60,2 |
| Flevoland | 59,0 | 0,0 | 0,4 | 0,5 | 59,9 |
| Friesland | 69,9 | 0,8 | 0,0 | 0,6 | 71,2 |
| Gelderland | 218,6 | 1,0 | 0,0 | 2,0 | 221,6 |
| Groningen | 57,8 | 1,2 | 0,0 | 0,4 | 59,4 |
| Limburg | 108,4 | 1,5 | 0,0 | 1,0 | 110,9 |
| Noord-Brabant | 257,0 | 4,4 | 0,0 | 3,8 | 265,2 |
| Noord-Holland | 210,1 | 2,6 | 0,0 | 0,8 | 213,4 |
| Overijssel | 111,8 | 0,7 | 0,0 | 1,0 | 113,6 |
| Utrecht | 128,0 | 0,2 | 0,0 | 1,3 | 129,6 |
| Zeeland | 44,8 | 0,4 | 0,0 | 0,2 | 45,4 |
| Zuid-Holland | 335,2 | 4,6 | 0,0 | 0,4 | 340,2 |
| Totaal | 1.659,5 | 17,9 | 0,4 | 12,7 | 1.690,5 |

Bron: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/7486mfo/table?ts=1598357322255>