

# EEN STEVIGE BASIS VOOR DE TOEKOMST: DE NIEUWE WATERSCHAPS- BELASTINGEN

Stevige principes, eerlijke  
lastenverdeling en ruimte  
voor maatwerk

Commissie Aanpassing  
Belastingstelsel

Eindrapport, mei 2018





## VOORWOORD

Waterbeheer is altijd van levensbelang geweest voor Nederland en wordt in de aankomende jaren alleen maar belangrijker. De waterschappen zorgen er voor dat Nederlanders veilig kunnen wonen en werken onder NAP, dat zwemmen in natuurwater veilig is en dat bijvoorbeeld boeren en natuurterreinbeheerders kunnen rekenen op schoon en voldoende oppervlaktewater. Hoe wij in Nederland samen leven en werken met water wordt wereldwijd gevolgd en gewaardeerd. Veilige en prachtige dijken waar we trots op kunnen zijn, boerenland waar voldoende en schoon water ons voedsel en beroemde bloemen doet groeien en grachten, vaarten en sloten die Nederland kenmerken en waar we in zwemmen zodra het weer het toelaat.

Er komen voor de waterschappen de komende jaren veel uitdagingen bij. Hoe gaan we slim om met de effecten van klimaatverandering, extreme regenval of juist droogte? Kunnen we in een wereldwijde poging om de klimaatverandering af te remmen bijdragen aan de energietransitie en een meer circulaire economie? De waterschappen, met elk hun eigen specifieke gebiedskenmerken en dus unieke uitdagingen, moeten voldoende ruimte en (financiële) slagkracht hebben om deze uitdagingen en hun ambities aan te kunnen pakken. Waterschappen verrichten veel werk voor een relatief bescheiden financiële bijdrage van huishoudens en bedrijven. Die bijdrage willen we zo eerlijk en duidelijk mogelijk verdelen over alle belanghebbenden.

In maart 2014 bracht de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een rapport over het Nederlandse waterbeheer uit (Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?). Dit rapport laat zien dat de financiering van ons waterbeheer op dit moment in grote lijnen op orde is, maar dat er ook ruimte voor verbetering is richting de toekomst.

Het rapport van de OESO was voor het bestuur van de Unie van Waterschappen de directe aanleiding om de speciaal hiervoor ingestelde Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) te vragen te onderzoeken of het belastingstelsel van de waterschappen voldoet om waterschappen, nu en in de toekomst, te helpen in het aanpakken van de kerntaken, hun uitdagingen en specifieke ambities. Om de waterschappen een stevige basis te bieden met voldoende ruimte voor regionale verschillen en uitdagingen, heeft de CAB, gezien de bekritiseerde inflexibiliteit van het bestaande belastingstelsel, een nieuw stelsel ingericht. Vanuit een aantal leidende principes, die een eerlijk, duidelijk en duurzaam systeem opleveren dat waterschappen voldoende ruimte biedt voor regionale invulling, leidt dit tot een stelsel waarmee we weer jaren vooruit kunnen.

De commissie had haar taak niet kunnen volbrengen zonder de hulp, betrokkenheid en inbreng van de waterschappen en vele partners van de waterschappen. De commissie bedankt daarom iedereen die in welke vorm dan ook, tijdens de diverse fases van het proces, een bijdrage aan de gedachtevorming en de ontwikkeling van de voorstellen heeft geleverd.

Hierbij biedt de commissie u haar eindadvies aan.

Voorzitter Commissie Aanpassing Belastingstelsel.



## INHOUDSOPGAVE

### 3 VOORWOORD

#### 8 1 DE VOORSTELLEN OP EEN RIJ

- 8 1.1 Drie heffingen, drie leidendebelastingbeginselen
- 8 1.2 Voorstellen watersysteemheffing
- 10 1.3 Voorstellen zuiveringsheffing
- 12 1.4 Voorstellen verontreinigingsheffing
- 13 1.5 Overige onderwerpen
- 13 1.6 Financien op een rij

#### 15 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES

- 15 2.1 Aanleiding
- 16 2.2 Opdracht Uniebestuur
- 17 2.3 Het door de CAB doorlopen proces: een goede stakeholderbetrokkenheid gedurende het hele traject
- 18 2.4 Leeswijzer

#### 19 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL

- 19 3.1 Beschrijving huidig belastingstelsel
- 21 3.2 Uitwerking uitgangspunt 'belastingbeginselen zoals genoemd door OESO'
- 22 3.3 Uitwerking uitgangspunt 'terugwinnen gemaakte kosten' blijft centraal staan
- 22 3.4 Uitwerking uitgangspunt 'toekomstbestendigheid'
- 24 3.5 Uitwerking uitgangspunt 'waterschapsbesturen hebben mogelijkheden om binnen wettelijke grenzen in te spelen op regionale verschillen'

#### 25 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING

- 25 4.1 Lijst met voorstellen watersysteemheffing
- 25 4.2 Inleiding
- 26 4.3 Voorstellen watersysteemheffing

#### 35 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING

- 35 5.1 Lijst met voorstellen zuiveringsheffing
- 35 5.2 Inleiding
- 37 5.3 Voorstellen zuiveringsheffing

**45    6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING**

- 45        6.1    Lijst met voorstellen verontreinigingsheffing
- 45        6.2    Inleiding
- 46        6.3    Voorstellen verontreinigingsheffing

**50    7 OVERIGE ONDERWERPEN**

- 50        7.1    Heffing op onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater
- 50        7.2    Kwijtschelding waterschapsbelastingen
- 52        7.3    Nieuwe stoffen
- 52        7.4    Forfait glastuinbouwbedrijven

**53    8 FINANCIËLE GEVOLGEN**

- 53        8.1    Inleiding
- 53        8.2    De zuiveringsheffing
- 58        8.3    De verontreinigingsheffing
- 59        8.4    De watersysteemheffing

**62    9 SLOTBESCHOUWING**

**63    SAMENSTELLING COMMISSIE AANPASSING BELASTINGSTELSEL**



# 1 DE VOORSTELLEN OP EEN RIJ

De OESO heeft in het rapport *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?* geconcludeerd dat de organisatie en financiering van het waterbeheer in Nederland goed geregeld zijn. Voor de financiering van het waterbeheer komt de OESO in relatie tot een aantal toekomstige uitdagingen wel met de aanbeveling om beginselen als gebruiker, vervuiler, kostenveroorzaker en belanghebbende betaalt beter toe te passen.

De Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) doet in vervolg hierop aan de hand van drie leidende principes een aantal voorstellen om het belastingstelsel van de waterschappen aan te passen. De voorstellen van de CAB dragen bij aan een stevige basis voor de toekomst waar de waterschappen met hun unieke gebiedskenmerken, uitdagingen en ambities zelf de nodige invulling aan kunnen geven. Dat is als het ware de paraplu over de voorstellen. De leidende principes zorgen ervoor dat het belastingstelsel eerlijk is en de rekening beter legt waar hij hoort, dat de verdeling goed uit te leggen is en daarmee duidelijker wordt. Daarnaast krijgt duurzaamheid in dit stelsel beter een plaats. Zo kunnen de verschillende waterschappen vanuit die basis beter inspelen op wat er specifiek bij hen speelt en in de toekomst gaat spelen.

## 1.1 DRIE HEFFINGEN, DRIE LEIDENDE BELASTINGBEGINSELEN

De waterschappen kennen drie belangrijke belastingen: de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. Bij elke belasting stelt de CAB voor het leidend bekostigingsprincipe dat het beste bij de heffing past een extra accent te geven.

### 1. Het profijtbeginnsel voor de watersysteemheffing: wie baat heeft bij de watersysteemvoorzieningen van het waterschap of extra diensten afneemt, helpt mee om de kosten daarvan te dragen.

De watersysteemheffing dekt de kosten van waterveiligheid en voldoende en schoon oppervlaktewater. Voor de watersysteemheffing heeft de CAB vooral gekeken hoe, naast het solidariteitsbeginnsel, het profijtbeginnsel beter kan worden toegepast. Door een betere toepassing van *het profijtbeginnsel* worden de bijdragen aan het watersysteembeheer zo eerlijk en duidelijk mogelijk verdeeld over de specifieke groepen die profijt hebben van die taak.

### 2. Het principe 'de kostenveroorzaker betaalt' voor de zuiveringsheffing: kosten worden leidend om ook duurzame ambities te ondersteunen.

Met de zuiveringsheffing dekken de waterschappen de kosten van de zuivering van afvalwater. De kosten hangen nauw samen met de hoeveelheid en de samenstelling van het afvalwater dat op de zuiveringstechnische werken van de waterschappen wordt geloosd. Voor de zuiveringsheffing is daarom gekeken naar afvalwaterstromen die substantiële kosten veroorzaken. Er is ook naar de andere kant gekeken: afvalwaterstromen die waarde vertegenwoordigen en de kosten van de waterschappen kunnen beperken. Meer ruimte voor het beginsel van *de kostenveroorzaker betaalt* past hier het beste bij. Zo worden duurzame ambities beter ondersteund.

### 3. Het principe 'de vervuiler betaalt' voor de verontreinigingsheffing: wie oppervlaktewater vervuult, krijgt hiervoor een rekening. De opbrengst hiervan komt ten gunste van watersysteembeheer.

De verontreinigingsheffing is van toepassing als vervuild water op oppervlaktewater wordt geloosd. Daarbij speelt de mate van vervuiling een belangrijke rol. Voor de verontreinigingsheffing is daarom onderzocht of het beginsel *de vervuiler betaalt* beter toegepast kan worden. De opbrengst van de verontreinigingsheffing komt net als de watersysteemheffing ten goede aan de bekostiging van het watersysteembeheer.

## 1.2 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING

### Urgentie aanpassing watersysteemheffing: waarde drukt de mate van profijt niet goed uit.

De kosten van het watersysteembeheer worden opgebracht door de groepen die hier profijt van hebben. De kosten worden opgebracht door de groep ingezetenen en door de eigenaren van gebouwde objecten, van ongebouwde objecten en van natuurterreinen. De ingezetenen hebben een algemeen belang bij de maatregelen van het waterschap en betalen het zogenaamde solidariteitsdeel van de heffing. Eigenaren hebben een specifiek belang bij de voorzieningen van het waterschap en betalen het profijtdeel van de heffing. In paragraaf 3.1 is hierover een schema opgenomen.

In de huidige watersysteemheffing wordt het kostenaandeel van de categorieën ongebouwd, gebouwd en natuur bepaald aan de hand van de waarde in het economische verkeer (hierna kortheidshalve ook economische waarde of waarde genoemd) van de onroerende zaken die tot de genoemde categorieën behoren. Een hoge economische waarde leidt in het stelsel zoals we dat op dit moment kennen dus automatisch tot een relatief hoge bijdrage van de groep. Hier kunnen, redenerend vanuit het profijtbeginnsel, vraagtekens bij worden

geplaatst. Want het enkele feit dat de economische waarde van een categorie hoog of laag is, dan wel toe- of afneemt, wil niet per se zeggen dat de groep meer of minder profijt bij de waterschapsvoorzieningen heeft. De huidige praktijk laat op verschillende onderdelen zien dat het hanteren van waarde als relevant gegeven voor het toedelen van kosten aan genoemde categorieën niet geschikt is: het profijt bij waterschapsvoorzieningen wordt er niet goed mee uitgedrukt.

Een voorbeeld hiervan zien we bij natuur. Omdat natuurterreinen een relatief lage economische waarde hebben, is zowel hun kostenaandeel als hun bijdrage in de kosten van het waterschap in absolute zin laag. Dit zegt echter niets over het profijt dat natuur van de waterschapsvoorzieningen heeft. Het zegt ook niets over het op een eerlijke manier neerleggen van de rekening op de juiste plaats.

Ook bij ongebouwd zien we dat waarde tot knelpunten leidt. Als de waarde van agrarische onroerende zaken toeneemt, neemt het kostenaandeel van de gehele categorie toe. Als de waarde van wegen en spoorwegen toeneemt, is hetzelfde het geval. Het gekke hierbij is dat een hogere waarde van infrastructuur of van landbouwgrond niets zegt over het profijt en al helemaal niet over het profijt dat bijvoorbeeld landbouwgrond zou hebben omdat binnen het gebied van het waterschap nieuwe, dure infrastructuur is aangelegd. Ook het omgekeerde is het geval: het profijt van een wegbeheerder neemt niet toe als landbouwgrond in waarde stijgt, maar hij moet wel meer betalen.

De waarde is bezien vanuit het profijt dus geen geschikte verdeelmaatstaf. Waarden kunnen zich bovendien grillig ontwikkelen. Het huidige stelsel is om deze redenen niet langer houdbaar. Er moet een stelsel komen dat de genoemde knelpunten niet kent en dat beter aansluit op wat de waterschappen in welke mate voor de verschillende belanghebbenden doen. Omdat het huidige stelsel hiertoe geen mogelijkheden biedt, is een nieuw stelsel nodig.

### 1. Pas het profijtbeginsel consequenter en duidelijker toe.

De CAB stelt voor de kosten die waterschappen voor het watersysteembeheer maken zo eerlijk mogelijk te verdelen over de groepen die profijt van de voorzieningen hebben. Dit kan bereikt worden door *het profijtbeginsel*, dat naast *het solidariteitsbeginsel* op dit moment al een rol speelt in de watersysteemheffing, beter toe te passen. Binnen het huidige stelsel -met zijn voorgeschreven wijze van kostentoedeling aan belanghebbende groepen- zijn nauwelijks mogelijkheden om het profijtbeginsel beter toe te passen. Om deze reden heeft de CAB onderzocht of dit met een nieuwe opzet van het stelsel wél mogelijk gemaakt zou kunnen worden. De conclusie van de CAB is dat dit het geval is. Het is mogelijk het profijtbeginsel beter toe te passen door:

- waterschappen de mogelijkheid te geven om de kosten van plusvoorzieningen exclusief in rekening te brengen bij degene(n) die profiteren van deze voorzieningen;
- de categorie natuur voortaan onder te brengen bij de categorie ongebouwd;
- de systematiek voor het toedelen van kosten te wijzigen.

Voorts geeft de CAB in overweging om het tarief voor natuur op 20% van dat van de categorie ongebouwd vast te stellen.

### 2. Bied waterschappen de mogelijkheid om de kosten van zogenaamde plusvoorzieningen apart in rekening te brengen zodat de rekening neergelegd wordt waar hij hoort.

Plusvoorzieningen zijn waterschapsvoorzieningen die boven de normale taakuitoefening -het basisoniveau- uitgaan. De CAB adviseert om de waterschappen de wettelijke mogelijkheid te geven (en dus niet de verplichting op te leggen) om de kosten van plusvoorzieningen voortaan exclusief in rekening te brengen bij degene(n) die van deze voorzieningen profiteren. Als aan de realisatie van de plusvoorziening een concreet verzoek ten grondslag ligt, is het advies van de CAB om de kosten via een rechtenheffing (een retributie), of via een privaatrechtelijke prijs in rekening te brengen bij degene(n) die om deze speciale voorziening heeft of hebben gevraagd.

In andere gevallen is het advies van de CAB om de kosten in rekening te brengen bij degenen die eigendommen bezitten in delen van het waterschapsgebied waar plusvoorzieningen worden gerealiseerd. Dit kan met een nieuw in te stellen tariefdifferentiatie. In overleg met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) zal bekeken worden op welke manier hier het beste invulling aan kan worden gegeven.

### 3. Breng de categorie natuur onder bij de categorie ongebouwd.

Natuur is op dit moment een zelfstandige belanghebbende en belastingplichtige groep. Redenerend vanuit het profijtbeginsel is het niet nodig dat natuur een aparte categorie is. Daarom stelt de CAB voor om deze groep voortaan als een subcategorie van de categorie ongebouwd aan te merken.

### 4. Wijzig de systematiek voor het toedelen van kosten.

Via de kostentoedeling bepalen de waterschappen welk deel van de kosten van de taakuitoefening elke belanghebbende groep moet dragen. Dit gebeurt op basis van het profijt dat elke groep bij het watersysteembeheer heeft. De CAB stelt voor om het profijt voortaan met behulp van het zogenoemde Gebiedsmodel te bepalen. In het Gebiedsmodel vindt de kostentoedeling in twee fasen plaats (in paragraaf 4.3.5 is een schematische weergave opgenomen).

#### A. Voorbereidende, technische fase

In deze fase worden er voorlopige kostenaandelen bepaald voor ingezetenen, gebouwd en ongebouwd:

1. het kostenaandeel van de ingezetenen wordt bepaald op basis van de inwonerdichtheid in het gebied met een methode die op de huidige wijze van bepaling van dit kostenaandeel is geënt;
2. de resterende kosten worden op basis van het voorzieningenniveau dat het waterschap aan de eigenaren van gebouwen en van gronden biedt, verdeeld over deze betalen-categorieën. Hierbij maken de waterschappen gebruik van de door de CAB ontwikkelde methode die op een drietal fictieve waterschappen is beproefd.

#### *B. Besluitvormende, bestuurlijke fase*

In deze fase heeft het algemeen bestuur de mogelijkheid om op basis van een openbare en transparante afweging het kostenaandeel van elke categorie maximaal 10 procentpunten hoger of lager vast te stellen. Deze afweging leidt tot definitieve kostenaandelen die het profijt van de drie categorieën naar het oordeel van het algemeen bestuur evenwichtig representeren.

De CAB verwacht op dit moment dat een bestuurlijke afwegingsruimte van maximaal 10 procentpunten (naar boven en naar beneden) voldoende is om specifieke gebieds-omstandigheden tot uitdrukking te brengen in de uiteindelijke kostenaandelen en daarbij maatschappelijk ongewenste, grote en schoksgewijze veranderingen van de tarieven te voorkomen. Nader onderzoek dat plaatsvindt in de opmaat naar een wetsvoorstel kan uitwijzen of deze ruimte inderdaad toereikend is. Voorts stelt de CAB voor dat er na enkele jaren waarin de methode is toegepast wordt geëvalueerd of de dan vastgestelde bestuurlijke ruimte voldoende is.

#### **5. Breng bij de kostentoedeling de profijthebbers van waterkwaliteitsmaatregelen beter in beeld door de kosten van waterkwaliteit expliciet toe te delen.**

Schoon water is een belangrijke voorwaarde voor leven (van mens, dier en plant), recreëren en ondernemen. Waterschappen vervullen hierin een sleutelrol, doordat zij de noodzakelijke waterkwaliteitsmaatregelen nemen. Het profijt van deze maatregelen zou beter tot uitdrukking moeten worden gebracht. De CAB stelt daarom voor een extra BBP-basisproduct voor waterkwaliteit een plaats te geven in de kostentoedeling. Hiermee wordt beter in beeld gebracht welke maatregelen genomen worden, wat de kosten daarvan zijn en wie daar profijt van heeft, waarmee vervolgens een eerlijkere verdeling van kosten kan plaatsvinden. Met het voorstel komen ook de maatregelen in beeld die vanwege diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater (vanuit landbouw, natuur en wegen) noodzakelijk zijn. Deze verontreiniging is weliswaar veelal een onvermijdelijk gevolg van leven, recreëren en ondernemen, maar kan alleen plaatsvinden zolang het waterschap mitigerende maatregelen in het kader van de waterkwaliteit neemt.

#### **6. Overweeg om het tarief voor natuur op 20% van het tarief van de categorie ongebouwd vast te stellen.**

De bijdrage die natuurterreinbeheerders leveren aan het dekken van de kosten van het waterschap, is op dit moment relatief laag. Dit is een gevolg van de heffingssystematiek zoals die nu geldt. Onder punt 3 hiervóór heeft u kunnen lezen dat de CAB voorstelt om de categorie natuur voortaan bij de categorie ongebouwd onder te brengen. Dit betekent dat voor natuurterreinbeheerders in beginsel hetzelfde tarief zal gaan gelden als voor andere grondeigenaren. De CAB geeft in overweging om het tarief voor natuurterreineigenaren op 20% van het tarief van de categorie ongebouwd vast te stellen. Hiermee wordt, net als onder het huidige stelsel, een lagere bijdrage voor deze groep bereikt. De rest van de kosten wordt door de overige categorieën gedragen. De genoemde 20% zou landelijk moeten gelden en in de wet moeten worden vastgelegd.

#### **7. Schaf de tariefdifferentiaties voor glasopstanden en verharde openbare wegen af.**

De huidige Waterschapswet biedt de waterschappen de mogelijkheid om hun belastingtarieven in een aantal gevallen te differentiëren, dat wil zeggen lager of hoger vast te stellen dan het basistarief dat uit de kostentoedeling voor de categorie voortvloeit. Met de tariefdifferentiaties kunnen waterschappen tot uitdrukking brengen dat sprake is van verschillen in belang bij het watersysteembeheer, wat ook moet leiden tot een afwijkende betaling. De tariefdifferentiatie voor glasopstanden wordt momenteel door geen enkel waterschap gebruikt en daarom stelt de CAB voor deze af te schaffen.

De CAB stelt ook voor om de tariefdifferentiaties voor verharde openbare wegen af te schaffen. Deze tariefdifferentiaties worden in de huidige praktijk vooral ingezet om de tarieven voor het agrarisch ongebouwd te matigen. Omdat de CAB een nieuwe methode voor het vaststellen van het belang en het toedelen van kosten voorstelt, is de tariefdifferentiatie wegen niet meer nodig en wordt het geheel aan differentiaties duidelijker.

Zoals zojuist onder 2 is aangegeven, stelt de CAB één geheel nieuwe tariefdifferentiatie voor, te weten de tariefdifferentiatie voor plusvoorzieningen die niet op concreet verzoek van een belanghebbende worden gerealiseerd.

### **1.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING**

#### **Urgentie aanpassing zuiveringsheffing: duurzame ambities, klimaatverandering en bezwaren analysemethode.**

Maatschappelijke opgaven en beschikbaarheid van nieuwe technieken hebben waterschappen een andere kijk gegeven op het zuiveringsbeheer. De traditionele zuivering wordt omgevormd tot een proces waarbij zoveel mogelijk ook de waarde van het te zuiveren water wordt benut. Het te zuiveren water wordt niet langer alleen als afval beschouwd, maar ook

als waardevol omdat ze de efficiënte werking van de zuiveringsinstallaties vergroot of waardevolle grondstoffen en/of energie bevat. Waterschappen zien goede mogelijkheden om ambities op het terrein van duurzaamheid en de circulaire economie te verwezenlijken, waarbij schaalgrootte en innovatiekracht hand in hand gaan. Waterschappen hebben daarom de bedrijven die waardevol afvalwater lozen graag als 'klant'. Onder het huidige belastingstelsel hebben de waterschappen deze bedrijven echter te weinig te bieden. Het bestaande stelsel is rigide en niet (in)gericht op de waarde van het te zuiveren water. Er is vanuit dit gegeven dus sprake van urgentie om het belastingstelsel aan te passen.

Hemelwater is een ander urgent thema binnen het zuiveringsbeheer. De verwerking van hemelwater vergt grote infrastructurele voorzieningen en bemoeilijkt (door verdunning) de zuivering en daarmee ook de hiervoor genoemde duurzame ambities. Op dit moment veroorzaakt hemelwater circa 29% van de kosten van het zuiveringsbeheer.<sup>1</sup> Het is bekend dat er als gevolg van de klimaatverandering in de toekomst alleen maar zwaardere regenbuien zullen vallen. Zonder maatregelen ter beperking van de afvoer van hemelwater naar de zuiveringsinstallaties, zal de zuivering verder bemoeilijkt worden en zullen de kosten van de waterschappen en daarmee de belastingtarieven in de toekomst gaan stijgen. Dit is ongewenst. Het is daarom belangrijk om nu te kijken op welke manier de aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen eraan kan bijdragen dat burgers en bedrijven minder regenwater op de installaties van de waterschappen brengen. In het huidige stelsel zijn er geen prikkels aanwezig om dit gedrag te stimuleren. De CAB beschouwt haar voorstel om in de heffing rekening te gaan houden met de hoeveelheid geloosd water in die zin dan ook als een onmisbare schakel om deze problematiek aan te pakken.

Als laatste noemen wij de huidige analysemethode voor het bepalen van de vervuilingswaarde en daarmee het aantal heffingseenheden van afvalwater. Deze methode maakt gebruik van milieubelastende chemicaliën die ook nog eens een gezondheidsrisico met zich meebrengen en is daardoor niet langer hanteerbaar.

### **1. Breng in de zuiveringsheffing de mate van kostenveroorzaking beter tot uitdrukking.**

De CAB ziet belangrijke mogelijkheden om met behulp van het kostenveroorzakingsbeginsel de zuiveringsheffing om te vormen, zodat deze meer prikkels bevat om het lozen van bepaalde afvalwaterstromen aan te trekken of te ontmoedigen. Dit heeft meer sturingskracht ten aanzien van de duurzaamheidsambities (circulaire economie, energietransitie) van de

waterschappen. De CAB verwacht bovendien dat met het kostenveroorzakingsbeginsel de waarde van afvalwater beter tot uitdrukking kan worden gebracht en hiermee de afhaakproblematiek<sup>2</sup> vermindert. De hierna onder 6 beschreven maatwerkopties kunnen hier ook een bijdrage aan leveren doordat deze de waterschappen op lokaal niveau meer ruimte geven om met financiële mogelijkheden het bedrijfsleven aangehaakt te houden.

### **2. Wijzig het bestaande woonruimteforfait zodat meer gedifferentieerd wordt naar gezinsomvang en hanteer hiervoor de volgende vier categorieën:**

- **1-persoonshuishoudens: 1 KVE (VE)**
- **2-persoonshuishoudens: 2 KVE (VE)**
- **3-persoonshuishoudens: 3 KVE (VE)**
- **4- en meerpersoonshuishoudens: 4 KVE (VE).**

Het woonruimteforfait is een belangrijk hulpmiddel bij de aanslagoplegging aan huishoudens. De CAB stelt voor om met een meer gedifferentieerd forfait beter rekening te houden met de omvang van het huishouden. Het woonruimteforfait loopt afhankelijk van de omvang van het huishouden op van 1 kostenveroorzakingseenheid (KVE) op tot 4 KVE. Ten behoeve van de uitvoerbaarheid adviseert de CAB om het woonruimteforfait om te vormen van een tijdvak - naar een tijdstipbelasting, zodat de omvang van het huishouden per 1 januari van het belastingjaar bepalend is voor de heffing in dat jaar. Het nieuw voorgestelde woonruimteforfait vervangt het huidige en komt derhalve naast de bestaande mogelijkheid om de zuiveringsheffing te baseren op het drinkwaterverbruik.

### **3. Geef waterschappen de mogelijkheid om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing.**

Circa 29% van de zuiveringskosten wordt door de component *hemelwater* veroorzaakt.<sup>3</sup> De verwachting is dat als gevolg van klimaatverandering de kosten van de hemelwatercomponent zullen toenemen. De CAB signaleert dat maatregelen noodzakelijk zijn en waterschappen (financiële) mogelijkheden moeten hebben om gerichte maatregelen te nemen of te ondersteunen, die bijdragen aan een vermindering van hemelwaterkosten. De CAB stelt voor dat in de wet geregeld wordt dat een waterschap hiervoor middelen uit de zuiveringsheffing kan inzetten.

<sup>1</sup> Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0 pagina 25.

<sup>2</sup> Afhaakproblematiek: Indien de totale kosten voor deze bedrijven lager zijn bij zelf zuiveren, kiezen zij er vaak voor om af te haken van de collectieve zuivering (zelf te zuiveren). Doordat waterschappen veelal voor langere termijn hebben geïnvesteerd in zuiveringscapaciteit, leidt afhaken er toe dat dezelfde kosten (kapitaalslasten) over minder belastingplichtigen moeten worden verdeeld, met tariefstijgingen tot gevolg. Dit kan er toe leiden dat (nog) meer bedrijven afhaken.

<sup>3</sup> Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0 pagina 25.

#### 4. Vervang CZV-methode door TOC-methode en laat de T-correctie vervallen.

De Chemisch zuurstofverbruik-methode ("CZV-methode") voor de bepaling van de vuillast moet, vanwege het gebruik van bepaalde chemicaliën, vervangen worden. De CAB stelt voor om niet langer de CZV-methode te gebruiken, maar deze te vervangen door de Totaal organisch koolstof-methode ("TOC-methode"). De T-correctie, die met de CZV-methode werd geïntroduceerd als correctie op de heffing, komt gelijktijdig te vervallen.

#### 5. Wijzig de heffingsformule in:

$$H = Q_{\text{MAX}} * 12,4 + Q_{\text{D}} * (0,50 * \text{TOC} + 1,40 * \text{NT} + 8,0 * \text{PT})/60$$

De CAB stelt een formule op basis van kostenveroorzaking voor. Naast andere parameters voor de vuillast van het water komt ook de hoeveelheid water hierin expliciet terug ( $Q_{\text{max}} * 12,4$ ). De CAB verwacht dat dit een impuls geeft aan het verminderen van de hoeveelheid water die geloosd wordt. Daarnaast kan de maatregel bijdragen aan het verminderen van de afhaakproblematiek. Dit alles kan bijdragen aan de duurzame ambities van waterschappen. Ook de hiervoor genoemde TOC-methode komt in de formule terug. Voor de bepaling van het hemelwaterdeel van de heffing zijn praktische handvatten ontwikkeld op basis waarvan dit deel van de heffing kan worden vastgesteld.

#### 6. Speel beter in op waardevol afvalwater door:

- **via een experimenteerartikel maatwerk (een korting) in de heffing mogelijk te maken bij fosfaatterugwinning;**
- **voor separate afvalwaterstromen (prijs)afspraken mogelijk te maken; en**
- **de subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties (anti-afhaakregeling) te behouden.**

Het is van belang dat bedrijven 'waardevolle' afvalwaterstromen, die rijk zijn aan energie en herwinbare grondstoffen, blijven aanbieden aan de zuivering van het waterschap. De CAB doet hiervoor drie voorstellen:

- Ten eerste stelt de CAB voor via een experimenteerartikel in de Waterschapswet ervaring op te doen met het bieden van maatwerkoplossingen aan bedrijven. Het experimenteerartikel ziet op fosfaatterugwinning. Afhankelijk van de ervaringen zou dit experiment na een evaluatie over bijvoorbeeld 5 jaar definitief in wetgeving kunnen worden omgezet en kunnen worden verbreed naar andere stoffen.
- Ten tweede stelt de CAB voor om in de wetgeving te verduidelijken dat voor separate afvalwaterstromen<sup>4</sup> individuele (prijs)afspraken mogelijk zijn. Voor dit afvalwater zal dan geen zuiveringsheffing meer worden geheven.

<sup>4</sup> Een separate afvalwaterstroom is een afvalwaterstroom waarbij het afvalwater niet via het openbare riool, maar separaat per as of persleiding wordt aangeboden.

- Ten derde onderstreept de CAB het belang om de 'subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties' te behouden.

#### 7. Bevorder efficiënte aanslagoplegging met een aanpassing van de (toepassing) tabel afvalwatercoëfficiënten door:

- het aantal klassen te verminderen van vijftien naar drie (klasse "laag", klasse "standaard" en klasse "hoog");**
- de bedrijfscategorieën her in te delen op basis van de Standaard Bedrijfsindeling codering (SBI-codering); en**
- de bestaande coëfficiënten te herijken.**

Een efficiënte aanslagoplegging is belangrijk. Voor middelgrote bedrijven is de tabel afvalwatercoëfficiënten daarbij een belangrijk hulpmiddel. De bestaande tabel is (deels) verouderd. De CAB onderschrijft het belang om de tabel zo efficiënt mogelijk toe te passen en waar nodig te actualiseren. De CAB stelt daarom voor:

- het aantal klassen van vijftien terug te brengen naar drie;
- aan te sluiten bij de door de Kamer van Koophandel geregistreerde SBI-codering;
- de bestaande coëfficiënten te actualiseren.

### 1.4 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING

#### Urgentie aanpassing verontreinigingsheffing: onvolledige toepassing van het beginsel de vervuiler betaalt.

Het grote knelpunt in de verontreinigingsheffing is op dit moment dat een aantal grote en traceerbare vervuilers van oppervlaktewater niet voor hun vervuiling betalen terwijl anderen dat wel doen. Anders gezegd: er wordt op dit moment onvoldoende recht gedaan aan het beginsel 'de vervuiler betaalt'. De OESO heeft ons hier ook op gewezen. De waterschappen maken ook kosten voor directe lozingen: KRW maatregelen, monitoring, planvorming, kwaliteitsbaggeren etc. De kosten van deze maatregelen moeten zoveel mogelijk bij de vervuiler in rekening worden gebracht.

- Pas het beginsel de vervuiler betaalt in de verontreinigingsheffing consequenter toe door het belasten van:**
  - effluentlozingen van waterschappen op eigen water; en**
  - riooloverstorten van gemengde stelsels met 5 VE per overstortplaats per jaar.**

De verontreinigingsheffing is van belang voor het beschermen van de waterkwaliteit. Enerzijds vormt zij de invulling van de in de Kaderrichtlijn Water opgenomen beginselen van *kostenterugwinning van waterdiensten* en van *de vervuiler betaalt*. Anderzijds vormt zij naast de zuiveringsheffing het sluitstuk van de heffing op lozing van afvalwater. Met de opbrengst van de belasting worden maatregelen gericht op de waterkwaliteit bekostigd. Door het beginsel *de vervuiler betaalt* – waar mogelijk – beter toe te passen, kan een grotere bijdrage aan deze doelen geleverd worden.

Volgens landelijke gegevens<sup>5</sup> leiden effluentlozingen, riooloverstorten en diffuse verontreinigingen vanuit de landbouw tot grote emissies van stikstof en fosfor op oppervlaktewater. Effluentlozingen en riooloverstorten zijn puntlozingen ten aanzien waarvan de CAB voorstelt deze bronnen overeenkomstig het beginsel de vervuiler betaalt in de verontreinigingsheffing te betrekken, zodat deze bronnen ook daadwerkelijk voor de vervuiling betalen. De extra opbrengsten komen ten goede aan het watersysteembeheer. Diffuse emissies vanuit de landbouw zijn net zoals dergelijke emissies vanuit en vanaf natuurterreinen, wegen en andere onbebouwde terreinen geen puntbronnen en kunnen daardoor moeilijker in de verontreinigingsheffing worden betrokken. Binnen de watersysteemheffing is ten aanzien van deze verontreinigingen een voorstel gedaan dat rekening houdt met het profijt dat deze gronden hebben van de door het waterschap genomen maatregelen gericht op de waterkwaliteit.

## 2. Vervang CZV-methode door TOC-methode en laat de T-correctie vervallen.

De Chemisch zuurstofverbruik-methode (CZV-methode) voor de bepaling van de vuillast is niet langer hanteerbaar vanwege het gebruik van bepaalde chemicaliën. In lijn met het vierde voorstel voor de zuiveringsheffing wordt ook voor de verontreinigingsheffing voorgesteld om de huidige CZV-methode te vervangen door de TOC-methode. Gelijktijdig komt de T-correctie, die met de CZV-methode werd geïntroduceerd als correctie op de heffing, te vervallen.

## 3. Wijzig de heffingsformule in:

$$H = Q_{\text{d}} * (0,50 * \text{TOC} + 1,40 * \text{NT} + 8,0 * \text{PT})/60$$

**en verleen als uitvloeisel hiervan een korting van 33,3% op de forfaitaire heffing van huishoudens, glastuinbouwbedrijven en kleine bedrijven.**

Zonder wijziging zouden de heffingsformules in de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing sterker uit elkaar gaan lopen. Dit is volgens de CAB ongewenst en daarom stelt zij voor om ook de heffingsformule voor de verontreinigingsheffing te wijzigen. De voorgestelde formule is voor een groot deel gelijk aan de formule voor de zuiveringsheffing. Het kwantiteitsdeel uit de formule voor de zuiveringsheffing ( $Q_{\text{max}} * 12,4$ ) ontbreekt echter, omdat de hoeveelheid water geen rol speelt binnen het voor de verontreinigingsheffing leidende beginsel de vervuiler betaalt.

Net als binnen de zuiveringsheffing worden huishoudens, glastuinbouwbedrijven en kleine bedrijven in de verontreinigingsheffing aangeslagen op basis van een forfait.<sup>6</sup>

Vanwege het ontbreken van het kwantiteitsdeel in de heffingsformule van de verontreinigingsheffing, zou het niet eerlijk zijn om de forfaits uit de zuiveringsheffing onverkort toe te passen in de verontreinigingsheffing. De CAB stelt daarom voor aan forfaitaire categorieën in de verontreinigingsheffing een korting te verlenen van 33,3%.

## 4. Laat de in het kader van de zuiveringsheffing voorgestelde wijzigingen in de (toepassing van de) tabel afvalwatercoëfficiënten doorwerken in de verontreinigingsheffing.

Zowel bij de zuiveringsheffing als de verontreinigingsheffing wordt gebruik gemaakt van de *tabel afvalwatercoëfficiënten*. De binnen de zuiveringsheffing voorgestelde wijzigingen in de tabel afvalwatercoëfficiënten dragen bij aan een efficiënte aanslagoplegging. De CAB stelt voor dat deze wijzigingen doorwerken in de verontreinigingsheffing.

## 1.5 OVERIGE ONDERWERPEN

De CAB heeft als onderdeel van haar opdracht het stelsel vanuit een aantal leidende principes bekeken en consequenter en toekomstgericht opgebouwd. Hierbij zijn ook veel onderwerpen bekeken waarvoor uiteindelijk geen concrete voorstellen worden gedaan. Omdat de bevindingen van de CAB wel vragen kunnen wegnemen of later nog hun waarde kunnen krijgen bij vervolgdiscussies, zijn deze ook in dit rapport opgenomen.

De CAB adviseert om:

1. met alle betrokkenen de mogelijkheid te bezien van een heffing op onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater;
2. de bestaande vrijheid van de waterschappen op het gebied van de kwijtschelding te continueren;
3. beleidsvoorstellen over de aanpak van nieuwe stoffen in oppervlaktewater af te wachten en de bekostigingswijze daarop vervolgens af te stemmen; en
4. landelijk onderzoek te gaan uitvoeren gericht op een korting op de heffing bij glastuinbouwbedrijven voor substraatteelt<sup>7</sup> per 1 januari 2027.

## 1.6 FINANCIEN OP EEN RIJ

De voorstellen van de CAB hebben uiteraard ook financiële consequenties. Omdat de totale kosten die de waterschappen met de drie belastingen dekken nagenoeg gelijk blijven, gaat het vooral om een verschuiving van de lasten tussen de verschillende betalende groepen. De totale lastendruk van de waterschappen verandert nauwelijks. De financiële effecten zijn met de belastinggegevens van de waterschappen van 2018 zo goed mogelijk door de CAB ingeschat en kunnen als volgt worden samengevat.

<sup>5</sup> Bron: Emissieregistratie.

<sup>6</sup> Zie artikel 7.5, vijfde lid Waterwet.

<sup>7</sup> Wijze van telen waarbij gewassen groeien los van de ondergrond zie artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer.

#### **Watersysteemheffing:**

- de benodigde belastingopbrengst, die nu € 1.465 miljoen bedraagt, kan lager worden vastgesteld, omdat de extra opbrengst van de verontreinigingsheffing als gevolg van het belasten van de lozingen van effluent van rwzi's en van riooloverstorten in gemengde stelsels gebruikt wordt voor het dekken van de kosten van de watersysteemtaak. Van deze verlaging (inschatting landelijk € 79 miljoen) profiteren alle betalende categorieën;
- voor het overige zijn de effecten sterk afhankelijk van de toepassing door de waterschappen van de kostentoedeling op basis van het Gebiedsmodel, inclusief de keuzes die de individuele waterschapsbesturen daarbij gaan maken;
- onafhankelijk van de keuzes in het Gebiedsmodel kan al wel worden gesteld dat:
  - de eigenaren van wegen (gemeenten, provincies, Rijk en de waterschappen zelf) minder gaan betalen als gevolg van het afschaffen van de tariefdifferentiatie wegen;
  - de eigenaren van natuurterreinen meer gaan betalen, wanneer de overweging van de CAB wordt overgenomen om voor natuur een tarief van 20% van het tarief van ongebouwd te laten gelden.

#### **Zuiveringsheffing:**

- de benodigde belastingopbrengst van nu: € 1.282 miljoen, wordt hoger als gevolg van de voorstellen om:
  - het via een opslag op het tarief mogelijk te maken om maatregelen te bekostigen ter beperking van de hemelwaterkosten van de rwzi's. De CAB heeft gerekend met de situatie dat alle waterschappen kiezen voor een opslag van 1% van de huidige belastingopbrengst (landelijk bijna € 13 miljoen dus);
  - het effluent van rwzi's in de verontreinigingsheffing te betrekken (inschatting landelijk € 76 miljoen; verlaging watersysteemheffing met hetzelfde bedrag);
  - een nieuwe heffingsformule te introduceren, met onder andere als effect dat het aantal heffingseenheden van de effluentlozingen van rwzi's op Rijkswater stijgt (inschatting landelijk € 10 miljoen);
- de vermindering van het aantal heffingseenheden van de huishoudens, als gevolg van de voorstellen voor het woonruimteforfait, en van de tabel- en meetbedrijven, als gevolg van de nieuwe heffingsformule, heeft een opstuwend effect op het tarief van de zuiveringsheffing (de inschatting is dat het landelijk om 7% minder eenheden gaat);
- de hogere benodigde opbrengst van naar schatting € 100 miljoen leidt in combinatie met minder heffingseenheden tot een stijging van het tarief van de zuiveringsheffing met gemiddeld € 9 (16%).

- Alle huishoudens en bedrijven uit de standaardprofielen die de Unie hanteert voor het inzichtelijk maken van de lastendruk krijgen met dit hogere tarief te maken. Er zijn echter wel verschillen in de mate van verandering van de betaling. De gemiddelde landelijke lastendruk geeft het volgende beeld:

- voor eenpersoonshuishoudens en agrarische bedrijven is de ontwikkeling (nagenoeg) gelijk aan de ontwikkeling van het tarief. Voor deze situaties blijft het aantal heffingseenheden namelijk gelijk;
- tweepersoonshuishoudens gaan aanmerkelijk minder zuiveringsheffing betalen, doordat deze huishoudens in de voorstellen van de CAB twee heffingseenheden gaan betalen, waar dit er nu nog drie zijn;
- vierpersoonshuishoudens gaan meer betalen. Deze huishoudens betalen nu drie heffingseenheden, terwijl dit er in de voorstellen van de CAB vier worden;
- voor tabelbedrijven is de stijging van de zuiveringsheffing geringer dan voor meetbedrijven. De inschatting is namelijk dat de nieuwe heffingsformule tot gevolg heeft dat het gemiddeld aantal heffingseenheden van de tabelbedrijven sterker daalt dan dat van de meetbedrijven.

#### **Verontreinigingsheffing**

De opbrengst, die thans € 8 miljoen bedraagt, wordt hoger als gevolg van de voorstellen om de volgende lozingen op regionaal water ook te gaan belasten:

- effluent van rwzi's (inschatting landelijk € 76 miljoen; heffing aan het eigen waterschap, die uiteindelijk wordt betaald door de huishoudens en bedrijven via de zuiveringsheffing);
- overstorten vanuit de gemengde riolering (inschatting € 3 miljoen, te betalen door de gemeenten).

De extra opbrengst van in totaal € 79 miljoen zorgt er voor dat de opbrengst van de watersysteemheffing met hetzelfde bedrag lager kan worden vastgesteld.

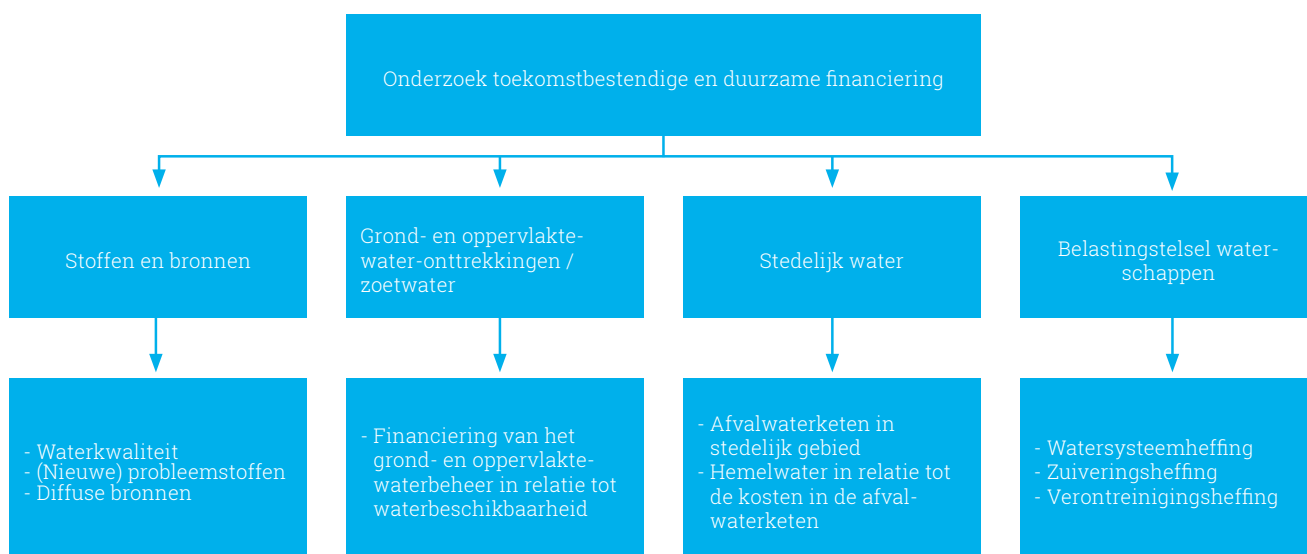
Omdat het tarief van de verontreinigingsheffing bij wet gelijk is aan dat van de zuiveringsheffing, stijgt dat gemiddeld ook met € 9 (16%).

## 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES

### 2.1 AANLEIDING

De OESO heeft in maart 2014 het rapport *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*<sup>8</sup> uitgebracht. Dit rapport beschrijft het waterbeheer in Nederland, welke ontwikkelingen daarop van invloed zijn, welke risico's er zijn en of wij daarop voldoende zijn voorbereid. De OESO heeft geconcludeerd dat (de organisatie van) ons waterbeheer goed is geregeld en zelfs als een 'global reference' mag worden gezien. In het rapport wordt echter ook een aantal uitdagingen voor de toekomst genoemd en aanbevelingen gedaan hoe daarmee om te gaan. Wat betreft de financiering constateert de OESO dat Nederland een robuust financieringsstelsel kent, maar dat de economische prikkels om om te gaan met 'te veel', 'te weinig' en 'te vervuild' water richting de toekomst versterkt kunnen worden en dat de vervuiler ook echt moet gaan betalen.

De toenmalige minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft in de beleidsbrief in reactie op het OESO-rapport<sup>9</sup> opgemerkt dat ze samen met de partners in het waterbeheer (provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven) een discussie wil voeren over het waterbeheer op de lange termijn en de financiering daarvan. Als algemene richting voor de discussie heeft de minister aangegeven het principe te steunen dat degenen die profijt hebben of ingrepen doen die effect hebben op het waterbeheer ook de daarbij behorende kosten dragen: *gebruiker/vervuiler/veroorzaker/belanghebbende betaalt*-principe.



<sup>8</sup> OECD (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2013-2014, 28966, nr. 27.

Het onderzoek heeft op vier deelterreinen in het traject Toekomstbestendige en duurzame financiering plaatsgevonden.

Het bestuur van de Unie van Waterschappen heeft met de aanbevelingen van de OESO in gedachte en vanwege de eigen wens om het stelsel ook goed te bezien, een onderzoek geïnitieerd naar de houdbaarheid van het belastingstelsel van de waterschappen op de middellange termijn.

Het onderzoek van de Unie naar het belastingstelsel van de waterschappen is dus één van de vier onderwerpen waar, onder de paraplu van het traject Toekomstbestendige en duurzame financiering van het voormalige ministerie van IenM, onderzoek naar is gedaan. De onderzoeken op de drie andere terreinen hebben geen concrete voorstellen opgeleverd maar denkrichtingen en inspiratie voor andere inhoudelijke trajecten.<sup>10</sup> De totaalopbrengst van dit traject zal onder leiding van de minister van I&W besproken worden met de BAW-partners in de Stuurgroep Water.

Omdat de CAB bij haar werk ook gebruik heeft gemaakt van andere publicaties van de OESO dan het rapport uit 2014, besteedt zij daar op deze plaats kort aandacht aan. Een adequate financiering van het waterbeheer vormt één van de *principles for good water governance*, die de ministerraad van de OESO medio 2015 aanvaardde. Die principes komen terug in de nieuwe *Recommendation on Water* die de OESO Raad medio december 2016 heeft vastgesteld. In dit kader is met name van betekenis dat deze aanbeveling een aparte financieringsparagraaf bevat waarin onder meer aandacht voor de perceptiekosten van financieringssystemen wordt gevraagd (*“... considering transaction costs, including administrative costs, when designing pricing instruments...”*).

## 2.2 OPDRACHT UNIEBESTUUR

Het Uniebestuur heeft de ad-hoc-Commissie Aanpassing Belastingstelsel, afgekort CAB, ingesteld en in september 2015 opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. De laatste pagina van dit rapport bevat de samenstelling van de CAB. De opdracht en de daarbij behorende uitgangspunten luiden als volgt.

De taakopdracht luidde:

1. onderzoek te doen naar de vraag of het belastingstelsel van de waterschappen op de middellange termijn houdbaar is en verbetervoorstellen te formuleren indien blijkt dat aanpassingen wenselijk zijn;
2. in haar onderzoek zowel de watersysteemheffing als de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing te betrekken;
3. zich in haar onderzoek te richten op een toekomstbestendig stelsel waarin een prominente plaats is voor de aanbevelingen van de OESO en de leidende principes die de minister naar aanleiding daarvan heeft geformuleerd, maar waarin ook oplossingen voor bestaande knelpunten in het stelsel worden geboden;
4. de door het Uniebestuur geformuleerde en hieronder vermelde uitgangspunten als kader te nemen bij haar opdracht.

De inhoudelijke uitgangspunten die het Uniebestuur de CAB bij de opdracht heeft meegegeven, zijn de volgende:

- Passend binnen aanbevelingen OESO: Hoe kunnen we beginselen zoals ‘gebruiker, vervuiler, kostenveroorzaker, belanghebbende betaalt’ vollediger toepassen binnen het belastingstelsel van de waterschappen?
- Terugwinnen van gemaakte kosten blijft een centraal uitgangspunt.
- De gekozen waterschapsbesturen hebben mogelijkheden om binnen wettelijke grenzen in te spelen op regionale verschillen (bestuurlijke keuzes te maken; maatwerk).
- Eventuele wijzigingen (en het stelsel dat daaruit voortvloeit) moeten voldoen aan de criteria uitlegbaar, transparant, robuust, rechtvaardig, maatschappelijk gedragen, eenvoudig uit te voeren en doelmatig (lage perceptiekosten).
- Het nieuwe belastingsysteem moet toekomstbestendig zijn. Het stelsel moet adaptief zijn en mee kunnen bewegen/in kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen zoals innovaties en ambities op het terrein van duurzaamheid.

<sup>10</sup> De uitkomsten van de drie eerstgenoemde onderzoeken zijn samengekomen in het bouwstenenrapport ‘Duurzame financiering waterbeheer’.

## 2.3 HET DOOR DE CAB DOORLOPEN PROCES: EEN GOEDE STAKEHOLDERBETROKKENHEID GEDURENDE HET HELE TRAJEKT

De CAB heeft vanaf het begin van haar opdracht aangegeven zeer te hechten aan een transparant proces waarin stakeholders goed worden betrokken en waarin ruimte bestaat voor breedte en diepgang in de discussie. De CAB heeft hieraan in iedere fase van haar proces invulling gegeven.

### Fase 1: verkenning en diagnose

In fase 1 heeft de CAB met alle waterschappen en met een aantal externe stakeholders om de tafel gezeten. In de periode januari – februari 2016 is de CAB met elk waterschap op bestuurlijk niveau in gesprek gegaan. Er zijn 22 gesprekken gevoerd, waarbij in totaal ruim 150 personen de waterschappen hebben vertegenwoordigd. De CAB heeft verder met de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE), VNO-NCW en de Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW) gesproken. Ook is intensief gezamenlijk opgetrokken en afgestemd met het voormalige ministerie van IenM en de Bestuursakkoord Waterpartners<sup>11</sup> in het traject Toekomstbestendige en duurzame financiering. Fase 1 is in mei 2016 afgerond met een tussenrapport waarin de CAB haar bevindingen heeft neergelegd. In een klankbordbijeenkomst zijn de waterschappen geïnformeerd over de eerste fase van het onderzoek en heeft de CAB nieuwe ideeën opgehaald voor de volgende fase. De externe stakeholders die betrokken waren in fase 1 hebben per brief een toelichting op het rapport ontvangen.

### Fase 2: scenario's oplossingsrichtingen en verrijkingssessies

De CAB heeft op basis van de bevindingen uit de verkennende fase geconcludeerd dat het stelsel op onderdelen aangepast moet worden om de toekomstbestendigheid op de middellange termijn te garanderen en om bestaande knelpunten op te lossen. In fase 2 heeft de CAB scenario's voor oplossingsrichtingen uitgewerkt. Er is voorbereidend onderzoek gedaan naar mogelijke scenario's en daarbij zijn de resultaten van de eerste verkennende fase betrokken. Dit heeft geresulteerd in denkrichtingen, die in maart en april 2017 door de CAB in vier zogenaamde verrijkingssessies zijn getoetst. De deelnemers aan de sessies hebben een reflectie gegeven op zowel de inhoud als de uitvoerbaarheid van de denkrichtingen. Aan de verrijkingssessies is deelgenomen door inhoudelijke experts van de waterschappen, belastingkantoren en externe stakeholders, IenM, EZ, IPO, VNG, Vewin, de portefeuillehouders financiën van de waterschappen en hun ambtelijke adviseurs, overige dagelijks bestuursleden, voorzitters en secretarissen-directeuren van de waterschappen en hoogleraren en andere

wetenschappelijke experts. In totaal hebben ongeveer 130 personen aan de verrijkingssessies deelgenomen.

### Fase 3: consultatie

Met de inbreng van de verrijkingssessies is de CAB verder aan de slag gegaan. Zij heeft waar nodig haar denkrichtingen aangepast en verder geconcretiseerd. Dit heeft geresulteerd in een rapport dat gebruikt is voor de consultatie van alle betrokkenen. De concept-voorstellen zijn doorgerekend op hun financiële consequenties en in samenhang bekeken. In december 2017 heeft de CAB haar concept-rapport in consultatie gegeven. De consultatiefase bestond uit:

- Drie regionale bijeenkomsten voor de waterschappen met als doelgroep leden van het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur, secretarissen-directeuren en directies. In totaal zijn deze bijeenkomsten bezocht door meer dan 200 deelnemers;
- Diverse gesprekken met externe stakeholders: LTO, de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE), VNO-NCW/VEMW, Vereniging van akkerbouwers, Nederlandse melkveehouders vakbond;
- Diverse afstemmingsmomenten met de partners van het Bestuursakkoord Water: IPO, VNG, Vewin, EZK, BZK;
- Diverse overleggen met het ministerie van I&W;
- Toelichtingen in diverse ambtelijke overleggen van waterschappen (belastingkantoren, hoofden financiën, fiscalisten) met in totaal zo'n 80 deelnemers.

Tevens is iedereen in de gelegenheid gesteld om schriftelijk inbreng te leveren via het mailadres van de CAB. Hier is veel gebruik van gemaakt want in de mailbox van de CAB zijn ook nog zo'n 40 reacties ontvangen. De consultatiefase eindigde medio februari 2018.

De CAB heeft vervolgens alle ontvangen inbreng besproken en gewogen. Dit heeft ertoe geleid dat sommige voorstellen zijn aangepast, aangescherpt en/of beter worden toegelicht in het eindrapport van de CAB. De CAB legt over wat zij gedaan heeft met de ontvangen inbreng in de consultatiefase apart verantwoording af in het Verslag consultatiefase Commissie Aanpassing Belastingstelsel. Dit document is te vinden op de website van de CAB: <https://cab.uvw.nl/>.

### Fase 4: advies CAB aan Uniebestuur

Met dit eindrapport brengt de CAB haar definitieve advies uit aan het bestuur van de Unie van Waterschappen. Hiermee beschouwt de CAB haar opdracht als afgerond.

<sup>11</sup> Naast IenM gaat het hier over Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging van Waterbedrijven in Nederland (Vewin).

## 2.4 LEESWIJZER

Met dit rapport draagt de CAB de resultaten van haar onderzoek en de voorstellen die zij op basis daarvan heeft ontwikkeld over aan het bestuur van de Unie. Voorafgaand aan dit hoofdstuk is een overzicht van de voorstellen van de CAB opgenomen. Dit hoofdstuk 2 beschrijft de aanleiding, opdracht en uitgangspunten van het Uniebestuur en het doorlopen proces. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van het huidige belastingstelsel van de waterschappen en de wijze waarop de CAB de uitgangspunten van het Uniebestuur heeft uitgewerkt. Op basis van deze uitwerking heeft de CAB haar voorstellen ontwikkeld. In hoofdstuk 4 wordt de watersysteemheffing onder de loep genomen. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de zuiveringsheffing en in hoofdstuk 6 de verontreinigingsheffing besproken. In hoofdstuk 7 worden enkele overige onderwerpen beschreven. In hoofdstuk 8 geeft de CAB inzicht in de financiële gevolgen van haar voorstellen. Het rapport sluit af met een slotbeschouwing in hoofdstuk 9. Een uitgebreid bijlagenboek maakt onderdeel uit van dit rapport. In het Verslag Consultatiefase Commissie Aanpassing Belastingstelsel kunt u lezen hoe de CAB is omgegaan met de inbreng die in de consultatiefase op de concept-eindvoorstellen is geleverd.

### 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL

De CAB heeft bij haar onderzoek twee vertrekpunten gehanteerd. Het eerste vertrekpunt werd gevormd door de uitgangspunten die het Uniebestuur aan de CAB heeft meegegeven. Deze uitgangspunten vindt u in paragraaf 2.2 van dit rapport terug. Het huidige belastingstelsel vormde voor de CAB het andere vertrekpunt.

De uitgangspunten die het Uniebestuur aan de CAB heeft meegegeven zijn kort en bondig geformuleerd. Om houvast te geven tijdens haar proces van onderzoek en formulering van voorstellen heeft de CAB de verschillende uitgangspunten verder uitgewerkt. Deze uitwerking, die u in dit hoofdstuk aantreft, was voor de commissie het vertrekpunt voor haar onderzoek en heeft centraal gestaan bij het bedenken, ontwerpen en verdiepen van de voorstellen. In die zin is het belangrijk om de uitwerking van de uitgangspunten te kennen om de voorstellen van de CAB goed te kunnen doorgronden. De uitwerking plaatst de discussie over het belastingstelsel van de waterschappen in een breder kader en bevat een aantal randvoorwaarden waaraan een adequaat financieersstelsel moet voldoen. Als onderdeel van deze nadere uitwerking worden ook enkele toekomstige ontwikkelingen geschetst waarmee rekening gehouden moet worden. Kern van de beschouwing is dat waterschappen, om hun voor Nederland zo belangrijke taken ook in de toekomst goed te kunnen blijven verrichten, zullen moeten kunnen beschikken over een belastingstelsel gebaseerd op een stevig fundament met voldoende ruimte voor regionaal maatwerk. We beginnen dit hoofdstuk met een korte beschrijving van het bestaande stelsel

#### 3.1 BESCHRIJVING HUIDIG BELASTINGSTELSEL

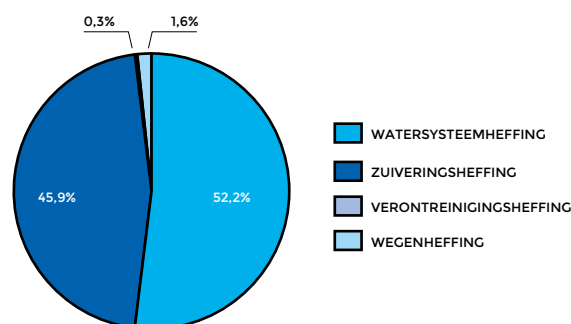
De waterschappen heffen op dit moment drie belangrijke belastingen:

- de watersysteemheffing: met deze belasting worden de kosten van waterveiligheid en voldoende en schoon oppervlaktewater gedekt;
- de zuiveringsheffing: met deze belasting worden de kosten van de afvalwaterzuivering betaald; en
- de verontreinigingsheffing: deze belasting wordt in rekening gebracht als een burger of een bedrijf rechtstreeks afvalwater in het oppervlaktewater loost. De opbrengst van de verontreinigingsheffing komt ten goede aan de bekostiging van het watersysteembeheer van het waterschap.

Deze belastingen worden door alle waterschappen geheven. Daarnaast zijn er vijf waterschappen die ook het beheer van wegen in hun gebied als taak hebben en daarvoor een wegenheffing kunnen heffen. De wegenheffing blijft in dit rapport verder buiten beschouwing.

De volgende figuur laat de verdeling van de totale opbrengst van ruim € 2,8 miljard in 2018 over de vier waterschapsbelastingen zien.<sup>12</sup>

VERDELING BELASTINGOPBRENGST WATERSCHAPPEN 2018



#### De watersysteemheffing

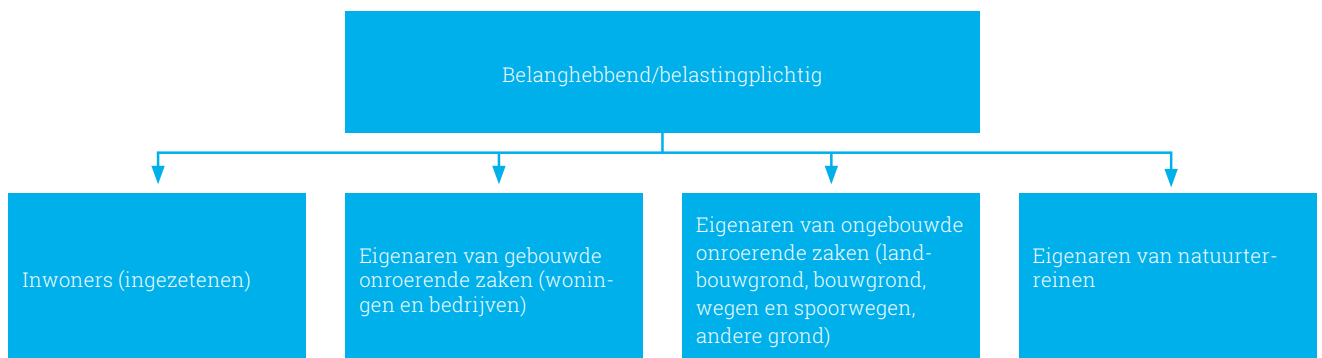
Een belangrijke pijler onder het stelsel van de waterschappen is de trits 'belang-betaling-zeggenschap': als er belang is bij de waterschapsvoorzieningen, moet er worden meebetaald aan de kosten van die voorzieningen en is er ook zeggenschap in het waterschapsbestuur. Iedereen die in het gebied van het waterschap woont en/of in het gebied van het waterschap een onroerende zaak (een gebouw, een stuk grond, een (spoor)weg, een natuurterrein) in eigendom heeft, heeft belang. Voor de watersysteemheffing is vooral de relatie tussen belang en betaling essentieel. De Waterschapswet onderscheidt op dit moment vier groepen die bij het watersysteembeheer belang hebben en dus ook belastingplichtig zijn.

#### Wie betaalt wat?

Wat elke groep moet bijdragen aan de taakuitoefening, wordt door de waterschappen via de kostentoedeling bepaald. Minstens eenmaal in de vijf jaar bepalen de waterschappen op basis van de regels die hiervoor in de Waterschapswet en het Waterschapsbesluit zijn gesteld, welke groep welk procentueel aandeel in de kosten moet dragen. Het schema onderaan de volgende pagina geeft in stappen weer hoe de kostentoedeling werkt.<sup>13</sup> Stap 3 geeft de heffingsmaatstaf weer.

<sup>12</sup> Waterschap Scheldestromen brengt de kosten van het wegenbeheer integraal met de watersysteemheffing in rekening; de andere vier waterschappen met de taak wegenbeheer doen dit via een afzonderlijke wegenheffing (i.e. Waterschap Hollandse Delta, Waterschap Rivierenland, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier). Om beter tot uitdrukking te brengen welke opbrengst nu voor welke taak wordt gegenereerd, is in deze figuur de opbrengst van de watersysteemheffing van Waterschap Scheldestromen gesplitst in de opbrengst voor het wegenbeheer en voor het watersysteembeheer.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30601, nr. 3, p. 24.

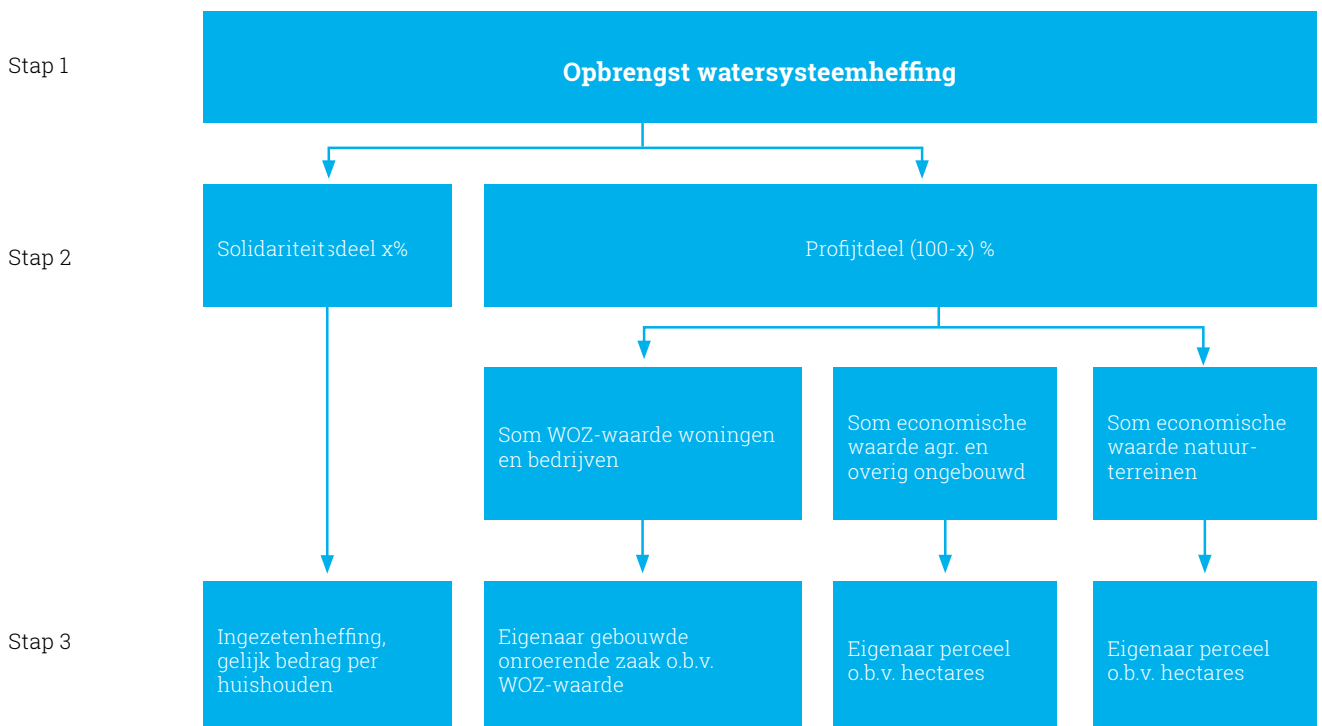


#### Karakter watersysteemheffing

De watersysteemheffing is op dit moment een hybride heffing met zowel elementen van solidariteit als elementen van profijt. De burgers van het waterschap (de ingezetenen) brengen het solidariteitsdeel van de heffing op, de eigenaren het profijtdeel. De keuze van de wetgever om de watersysteemheffing op zowel het solidariteits- als het profijtbeginsel te baseren, komt voort uit het feit dat het waterschap zowel maatregelen treft die aan een ieder in het gebied in min of meer gelijke mate ten goede komen (algemeen belang van de ingezetenen), als maatregelen treft die in het belang van een of meer specifieke groepen zijn (specifiek belang).

#### Ingezetenen

Het kostenaandeel van de groep ingezetenen is afhankelijk van de inwonerdichtheid in het waterschapsgebied. Ingezetenen betalen het solidariteitsdeel van de heffing. Dankzij de voorzieningen van het waterschap kunnen de inwoners wonen, werken en recreëren in het gebied van het waterschap. Het belang van de ingezetenen is zoals gezegd een algemeen belang: een belang waarvan een ieder in min of meer gelijke mate profijt heeft.



### Eigenaren

De Waterschapswet onderscheidt op dit moment drie afzonderlijke groepen (categorieën) belanghebbende eigenaren:

- eigenaren van gebouwen;
- eigenaren van grond<sup>14</sup> en
- eigenaren van natuurterreinen.

Bij de eigenaren is vooral het profijtbeginsel van toepassing. Eigenaren hebben profijt omdat hun eigendommen door de activiteiten van de waterschappen beschermd worden, in stand worden gehouden en worden gefaciliteerd, waardoor de eigendommen aan hun economische en gebruiksfunctie kunnen blijven voldoen. De economische waarde van elke groep (gebouwd, ongebouwd en natuur; stap 2 van het schema) en de onderlinge waardeverhouding tussen de groepen bepaalt op dit moment wat het kostenaandeel van elke belanghebbende categorie is. De uiteindelijke heffing is gebaseerd op de WOZ-waarde als het om gebouwde objecten gaat en op hectares als het om ongebouwde objecten en natuurterreinen gaat (stap 3).

### Tariefdifferentiaties

Uitgangspunt van de wet is dat binnen het gebied van een waterschap voor elke onderscheiden belastingplichtige categorie hetzelfde belastingtarief geldt. De wetgever heeft door middel van een systeem van tariefdifferentiaties echter rekening gehouden met het feit dat er onroerende zaken kunnen zijn die vanwege hun aard of vanwege hun ligging in het waterschapsgebied meer of minder belang bij de taakuitoefening hebben. Waterschappen kunnen, als ze dat willen, hiermee rekening houden door voor de betreffende onroerende zaken een hoger dan wel een lager belastingtarief vast te stellen. Dit zogenaamde differentiëren van tarieven is alleen mogelijk binnen de watersysteemheffing gebouwd, de watersysteemheffing ongebouwd en binnen de watersysteemheffing ter zake van natuurterreinen. Het tarief van de ingezetenenheffing kan niet hoger of lager worden gesteld. Dit hangt samen met het feit dat de wet als uitgangspunt heeft dat ingezetenen, ongeacht de precieze plaats waar zij in het waterschapsgebied wonen, een gelijk belang bij de taakuitoefening hebben.

Uit een oogpunt van eenvoud en uniformiteit zijn de situaties waarin waterschappen hun tarieven kunnen differentiëren limitatief in de Waterschapswet genoemd. De wet bepaalt ook hoeveel hoger of lager de tarieven mogen zijn. Tariefdifferentiatie is op grond van artikel 122 van de Waterschapswet mogelijk voor onroerende zaken die:

- buitendijks zijn gelegen: maximaal -75% lager tarief;
- als waterberging worden gebruikt: maximaal -75% lager tarief;
- in bemalen gebied zijn gelegen: maximaal 100% hoger tarief;
- glasopstanden zijn: maximaal 100% hoger tarief;
- een verharde openbare weg zijn: maximaal 100% hoger

tarief als een waterschap de tariefdifferentiatie wegen vóór 1 juli 2012 nog niet toepaste;

- een verharde openbare weg zijn: maximaal 400% hoger als een waterschap de tariefdifferentiatie wegen vóór 1 juli 2012 wel al toepaste.

De *tariefdifferentiaties wegen* wordt op dit moment door alle waterschappen toegepast. De overige tariefdifferentiaties (met uitzondering van de tariefdifferentiatie voor glasopstanden) worden ook allemaal toegepast, zij het door minder waterschappen dan de tariefdifferentiaties voor verharde openbare wegen. In hoofdstuk 4 kunt u lezen wat de voorstellen van de CAB voor het toepassen van tariefdifferentiaties in een nieuw stelsel zijn.

### Zuiverings- en verontreinigingsheffing

De zuivering van afvalwater dat door huishoudens en bedrijven op de riolering wordt geloosd wordt uit de opbrengst van de zuiveringsheffing bekostigd. Verontreinigingsheffing wordt in rekening gebracht als afvalwater op oppervlaktewater wordt geloosd.

Voor zowel de zuiveringsheffing als de verontreinigingsheffing geldt dat de hoogte van de aanslag in beginsel afhankelijk is van de hoeveelheid afvalwater en de mate waarin dit afvalwater vervuiling bevat. Uit overwegingen van eenvoud van de uitvoering en om de perceptiekosten beperkt te houden, gelden voor woonruimten en kleine bedrijven forfaits. Voor middelgrote bedrijven wordt de aanslag met gebruikmaking van de Tabel afvalwatercoëfficiënten vastgesteld. Grote bedrijven stellen de vervuilingswaarde van hun afvalwater door middel van meting, bemonstering en analyse vast. Dit worden ook wel de meetbedrijven genoemd.

### 3.2 UITWERKING UITGANGSPUNT 'BELASTING-BEGINSELEN ZOALS GENOEMD DOOR OESO'



Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, heeft het Uniebestuur de CAB een aantal uitgangspunten meegegeven. Eén daarvan is dat de voorstellen moeten passen binnen de door de OESO meegegeven aanbeveling dat we in ons land zouden moeten nagaan

hoe beginselen als 'de gebruiker, vervuiler, kostenveroorzaker, belanghebbende betaalt' vollediger toegepast kunnen worden binnen het belastingstelsel van de waterschappen. De CAB is als volgt met dit uitgangspunt omgegaan.

De door de OESO genoemde principes 'de belanghebbende betaalt' en 'de gebruiker betaalt' zijn verschijningsvormen van het profijtbeginsel. Wanneer in dit rapport wordt gesproken over het profijtbeginsel wordt dus ook bedoeld: 'de belanghebbende betaalt' en 'de gebruiker betaalt'. Verder is het van belang om op te merken dat profijt meestal in de positieve betekenis van het woord wordt gebruikt: profijt in de zin van positief belang. Profijt heeft echter ook een andere kant en wel

<sup>14</sup> Eigenaren van wegen en spoorwegen behoren tot de groep eigenaren van grond.

die van negatief belang. Het kostenveroorzakingsbeginsel en het beginsel de vervuiler betaalt zijn hier representanten van.

De CAB doet voorstellen voor de aanpassing van drie heffingen: de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. Om de voorstellen van de CAB goed te kunnen begrijpen is het van belang om te weten welke leidende belastingbeginselen hierin een rol spelen en wat de betekenis is van deze beginselen.<sup>15</sup>

### **Beginselen watersysteemheffing**

Voor de watersysteemheffing zijn twee beginselen van belang: *het solidariteitsbeginsel* en *het profijtbeginsel*.

*Het solidariteitsbeginsel* kent de volgende kenmerkende elementen:

- bijdrage van burgers en/of bedrijven;
- aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte collectieve voorzieningen;
- waarbij in de bijdrage geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende (groepen van) gebruikers van die voorzieningen.

Het solidariteitsbeginsel gaat dus over collectieve voorzieningen. Dit zijn voorzieningen die aan een ieder in gelijke mate ten goede komen. Kenmerkend voor collectieve goederen is ook dat de overheid niemand van het gebruik van het betreffende goed kan uitsluiten.

*Het profijtbeginsel* heeft als kenmerkende elementen:

- bijdrage van burgers en bedrijven;
- aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen;
- naar de mate van profijt van die voorzieningen.

### **Beginselen zuiveringsheffing/verontreinigingsheffing**

Voor de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing zijn twee beginselen van belang: het beginsel van de kostenveroorzaker betaalt en het beginsel van de vervuiler betaalt.

Het beginsel van de *kostenveroorzaker betaalt* kent de volgende kenmerkende elementen:

- bijdrage van burgers en bedrijven;
- aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen;
- naar de mate waarin zij de kosten van een bepaalde voorziening veroorzaken;
- eventueel met als doel om het gedrag van de kostenveroorzaker te beïnvloeden.

Het beginsel van de *vervuiler betaalt* heeft als kenmerkende elementen:

- bijdrage van burgers en bedrijven;
- aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen;
- naar de mate van vervuiling;
- eventueel met als doel om het gedrag van de vervuiler te beïnvloeden.

### **3.3 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TERUGWINNEN GEMAAKTE KOSTEN' BLIJFT CENTRAAL STAAN**

Een ander uitgangspunt dat de CAB van het Uniebestuur heeft meegekregen, is dat het terugwinnen van gemaakte kosten een centraal uitgangspunt moet blijven. De waterschappen moeten via hun belastingstelsel het geld kunnen blijven ophalen dat zij voor de uitoefening van hun belangrijke taken nodig hebben. In haar inventariserende ronde heeft de CAB veel wensen en ambities gehoord om daarnaast via het belastingstelsel ook bij te dragen aan het behalen van beleidsdoelstellingen en/of te sturen op gewenst gedrag. De CAB heeft hier in haar onderzoek goed naar gekeken. Waar deze koppeling te maken was, heeft de CAB dit vanzelfsprekend meegenomen in haar voorstellen. De CAB is echter gedurende haar onderzoek ook tot de conclusie gekomen dat in veel gevallen deze gewenste koppeling niet effectief te maken is. Vaak blijken andere instrumenten dan een belastingstelsel meer passend om beleidsdoelstellingen te bereiken/gedrag te beïnvloeden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan voorlichting, beleid en subsidies.

### **3.4 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TOEKOMSTBESTENDIGHEID'**



Een volgend uitgangspunt is dat een nieuw belastingstelsel moet aansluiten bij toekomstige ontwikkelingen.

Mede op basis van het rapport 'Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer',<sup>16</sup> heeft de CAB de navolgende toekomstige ontwikkelingen die van invloed zijn op het financieringsstelsel van de waterschappen nadrukkelijk onderkend:

- klimaatverandering;
- vervangingsopgaven;
- bescherming waterkwaliteit (grond- en oppervlaktewater);
- energietransitie en circulaire economie;

<sup>15</sup> Uit: definitiedocument duurzame financiering van het waterbeheer. Van den Bosch & Partners.

<sup>16</sup> Dit rapport is op verzoek van de toenmalige minister van IenM, in april 2015 door Twynstra Gudde en TAUW opgesteld als uitwerking van het OESO onderzoek naar het Nederlandse waterbeheer. Er is onderzoek gedaan naar de huidige financiering en ontwikkelingen die de financiering kunnen beïnvloeden.

- medicijnresten en andere nieuwe 'probleemstoffen';
- nieuwe technieken.

De CAB heeft ernaar gestreefd dat haar voorstellen bij voorkeur bijdragen aan een succesvolle aanpak van deze toekomstige ontwikkelingen.

### *Klimaatverandering*

Dat het klimaat verandert, wordt op verschillende manieren zichtbaar.

Allereerst is er de zeespiegelstijging en de gevolgen daarvan voor de waterveiligheid. Dit aspect lijkt reeds goed in beeld. Vanaf begin 2017 gelden nieuwe wettelijke waterveiligheidsnormen. Er is een adequaat financieel arrangement ter financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, dat ook wettelijk is verankerd.<sup>17</sup> De CAB ziet geen aanleiding om hierin wijziging aan te brengen.

Klimaatverandering leidt ook tot meer situaties van wateroverlast en langdurige droogte. Dit is het tweede zichtbare effect van klimaatverandering. Weersextremen zullen zowel in de vorm van meer intense buien als perioden van droogte toenemen en elkaar sneller afwisselen. Klimaatverandering leidt daardoor tot toenemende kosten in het waterbeheer, indien althans in de toekomst dezelfde bescherming moet worden geboden. Als we niets doen, zal de schade als gevolg van wateroverlast en droogte alleen al in stedelijk gebied tot 2050 € 71 miljard bedragen.<sup>18</sup> Stad en land zullen dus beter beschermd moeten worden, hetgeen grote nieuwe investeringen zal vergen. Voor een deel kunnen de extra investeringen via het bestaande financieringsstelsel worden opgevangen. Het ligt echter voor de hand dat deels in nieuwe financieringsarrangementen zal moeten worden voorzien. Gedacht kan worden aan het maken van een onderscheid in basisvoorzieningen en plusvoorzieningen bij wateroverlast en wateraanvoer. Als waterschappen gevraagd worden meer te doen dan op grond van hun reguliere taakuitoefening van hen verwacht mag worden, is het goed denkbaar dat de kosten van de extra inspanningen worden neergelegd bij degenen die daar om verzocht hebben.

Alhoewel de neiging bestaat om bij wateroverlast vooral te kijken naar de bescherming van stedelijke gebieden, moet het landelijk gebied ook hier zeker niet vergeten worden. In het landelijk gebied kan de schade door overvloedige regenval of langdurige droogte immers zeker net zo groot zijn. Dit hebben wij in 1998 en 2016 in ons eigen land mogen ervaren. Zowel stad als land zullen dus aan de benodigde maatregelen ter voorkoming van schade als gevolg van wateroverlast moeten bijdragen.

In de derde plaats zullen er door de klimaatverandering vaker dan in de afgelopen jaren problemen rond de zoetwater-

voorziening ontstaan. Door de zeespiegelstijging neemt de zoute kwel toe en dringt de zouttong op, met directe gevolgen voor het waterbeheer en de kosten daarvan. Voorts zal er ook vanwege toenemende droge perioden niet altijd meer voldoende zoet water beschikbaar zijn voor alle functies. Ook in deze situaties kan het werken met zogenaamde basis- en plusvoorzieningen uitkomst bieden.

### *Vervangingsopgave*

Wat de vervangingsopgave betreft, geldt dat het eerder genoemde rapport van Twynstra Gudde/TAUW duidelijk maakt dat de komende decennia grootschalige vervanging van de riolering en, in iets mindere mate, ook van zuiveringstechnische werken van de waterschappen noodzakelijk is. De dimensionering en daarmee de kosten van deze infrastructuur worden momenteel sterk bepaald door de hoeveelheid hemelwater die daarmee wordt afgevoerd. Als hemelwater van de zuiveringstechnische werken zou worden afgekoppeld, zou dat in die zin dus een significant kostenverlagend effect kunnen hebben. Er zou dan immers volstaan kunnen worden met een qua dimensionering veel kleinere infrastructuur.

Een ander effect van het afkoppelen van hemelwater is dat het tot meer geconcentreerde afvalwaterstromen leidt. Dat heeft voor het waterschap als bijkomend voordeel dat ook de energieproductie en grondstoffenterugwinning beter uit de verf kunnen komen.

### *Bescherming waterkwaliteit (grond- en oppervlaktewater)*

Ook de bescherming van onze waterkwaliteit (zowel grond- als oppervlaktewater) vormt de komende jaren een grote en serieuze opgave. Zo is de waterkwaliteit van groot belang voor drinkwaterbedrijven. Op dit moment moeten drinkwaterbedrijven al extra inspanningen plegen en extra zuiveringskosten maken om tot een kwalitatief goed eindproduct te komen. In de toekomst zullen extra zuiveringseisen naar verwachting ook nodig zijn in verband met de problematiek van de nieuwe stoffen. Zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin is het dus de vraag of de geschetste problemen rond de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater niet een steviger, en waar mogelijk ook een financiële, aanpak vergen. Er kan tot een verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater worden gekomen door nieuwe regels, bijvoorbeeld voor lozingen vanuit de landbouw, te stellen.

### *Energietransitie en circulaire economie*

De waterschappen hebben in het SER Energieakkoord (2013) en in de Green Deal Energie met het Rijk (2016) ambitieuze klimaat- en energiedoelstellingen opgenomen: in 2020 willen de waterschappen voor minstens 40% in hun energieverbruik voorzien via duurzame energie (zoals biogas, wind, zon en warmte). Met de gezamenlijke Investeringsagenda die de waterschappen begin 2017 samen met de gemeenten en

<sup>17</sup> De waterschappen financieren gezamenlijk de helft van de kosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (het HWBP). In 2017 gaat het om een bedrag van € 185 miljoen.

<sup>18</sup> Deltares, 2012.

provincies hebben uitgebracht willen zij hieraan een extra impuls geven: in 2025 wil de waterschapssector zelfs geheel energieneutraal zijn. Waterschappen hebben de ambitie om de kringlopen te sluiten en in 2050 het Nederlandse afvalwater voor 100% om te zetten in waardevolle producten. Op dit moment winnen waterschappen al grootschalig fosfaat terug. Projecten voor terugwinning van alginaat, cellulose, bioplastics en CO2 zijn in ontwikkeling.

Waterschappen zien met andere woorden mogelijkheden om een belangrijke bijdrage te leveren aan de energietransitie en de circulaire economie. Hiervoor is het onder andere noodzakelijk dat op de zuiveringsinstallaties van de waterschappen een zo geconcentreerd mogelijke afvalwaterstroom arriveert. Een afvalwaterstroom die bij voorkeur dus niet sterk vermengd is met 'dun', dat wil zeggen sterk voorgezuiverd bedrijfsafvalwater, regenwater en rioolvreemd water. Dit maakt het terugwinnen van waardevolle grondstoffen immers veel efficiënter en goedkoper.

### *Medicijnresten en andere nieuwe 'probleemstoffen'*

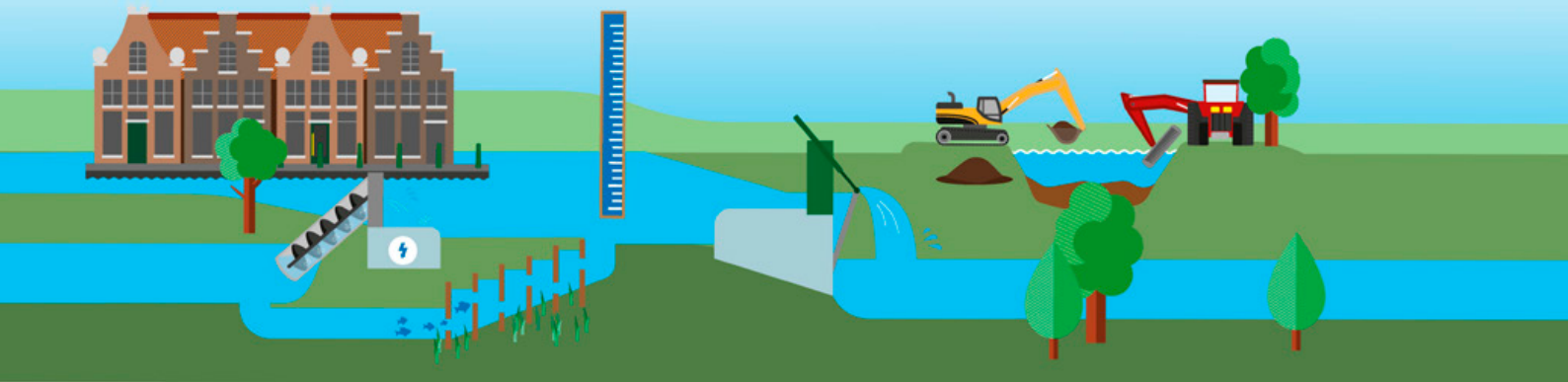
Nieuwe 'probleemstoffen' voor het oppervlaktewater zijn onder andere medicijnresten, hormonen en microplastics. Deze stoffen komen steeds meer en vaker in het afvalwater terecht. De zuiveringsinstallaties van de waterschappen zijn op dit moment niet ingericht op het zuiveren van deze stoffen. Hierdoor komt een deel van deze stoffen uiteindelijk in het oppervlaktewater terecht. Aan het verwijderen van deze stoffen op de zuiveringsinstallaties van de waterschappen hangt een stevig prijskaartje. Momenteel wordt hiernaar onderzoek verricht. Bij voorkeur worden de stoffen er bij de bron uitgehaald en dragen veroorzakers en vervuilers zelf verantwoordelijkheid bij de aanpak in de keten.

### *Nieuwe technieken*

Het beschikbaar komen van nieuwe technieken is van belang omdat hiermee de kosten van het zuiveringsbeheer kunnen worden beperkt. Zo kan met nieuwe technieken (zoals de Nereda-techniek) zowel ruimte als energie worden bespaard ten opzichte van het gangbare zuiveringsproces. Hoewel de toepassing van groene daken, waarbij hemelwater wordt opgevangen en langdurig(er) kan worden vastgehouden, geen nieuwe techniek in de enge zin van het woord is, kan in dit verband ook hieraan worden gedacht. Met groene daken kan immers worden bereikt dat het afvalwatersysteem met name bij extreme regenval minder wordt belast. In dezelfde categorie valt het ontharden van tuinen en van de openbare ruimte.

## 3.5 UITWERKING UITGANGSPUNT 'WATERSCHAPSBESTUREN HEBBEN MOGELIJKHEDEN OM BINNEN WETTELIJKE GRENZEN IN TE SPELEN OP REGIONALE VERSCHILLEN'

Voor het belastingstelsel van de waterschappen gelden nationale regels en kaders. Deze bieden gewenste eenduidigheid en leiden tot robuustheid. Die nationale regels kunnen namelijk niet bij de belastingrechter ter discussie worden gesteld. Genoemde regels liggen met name vast in de Waterschapswet. De Waterschapswet biedt de waterschappen op dit moment maar een heel beperkt aantal mogelijkheden om binnen gestelde kaders eigen keuzes te maken. Zeker in relatie tot de eerder genoemde toekomstige uitdagingen hebben de waterschappen een groeiende behoefte aan ruimte binnen het belastingstelsel om in te kunnen spelen op specifieke regionale omstandigheden en uitdagingen. Hierbij kan worden gedacht aan zaken als stedelijk-landelijk gebied, laag-hoog, wel-geen bodemdaling, wel-geen verzilting, etc. Een nieuw stelsel moet hiervoor meer ruimte gaan bieden.



## 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING

### 4.1 LIJST MET VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING

De CAB stelt het volgende voor:

1. Pas het profijtbeginsel consequenter en duidelijker toe.
2. Bied waterschappen de mogelijkheid om de kosten van zogenaamde plusvoorzieningen apart in rekening te brengen.
3. Breng de categorie natuur onder bij de categorie ongebouwd.
4. Wijzig de systematiek voor het toedelen van kosten.
5. Breng bij de kostentoedeling de profijthebbenden van waterkwaliteitsmaatregelen beter in beeld door de kosten van deze maatregelen expliciet toe te delen.
6. Schaf de tariefdifferentiaties voor glasopstanden en voor verharde openbare wegen af.

Daarnaast geeft de CAB in overweging het tarief voor natuur op 20% van dat van ongebouwd te stellen.

### 4.2 INLEIDING

De watersysteemheffing dient voor de bekostiging van waterveiligheid, droge voeten en voldoende en schoon oppervlaktewater. De opbrengst van de verontreinigingsheffing komt eveneens ten goede aan de bekostiging van het watersysteembeheer. De voorstellen die de CAB op het gebied van de verontreinigingsheffing doet,<sup>19</sup> zijn hierdoor dus ook van invloed op de watersysteemheffing. Bij gelijkblijvende kosten voor de watersysysteemtaken betekent een hogere opbrengst van de verontreinigingsheffing dat de watersysteemheffing verlaagd kan worden.

### 4.2.1 KNELPUNT WATERSYSTEEMHEFFING: WAARDE DRUKT DE MATE VAN PROFIJT NIET GOED UIT

In hoofdstuk 3 is een beschrijving van de huidige systematiek van de watersysteemheffing opgenomen. Binnen deze belasting is het belangrijkste knelpunt dat het hanteren van waarde als relevant gegeven voor de kostentoedeling niet goed werkt. Dit knelpunt wordt hieronder nader toegelicht.

In de huidige watersysteemheffing wordt het kostenaandeel van de categorieën ongebouwd, gebouwd en natuur bepaald aan de hand van de waarde van de onroerende zaken die tot de categorieën behoren. Een hoge economische waarde leidt in het stelsel zoals we dat op dit moment kennen dus automatisch tot een hoge bijdrage. Hier kunnen, redenerend vanuit het profijtbeginsel, vraagtekens bij worden geplaatst. Want het enkele feit dat de waarde van een categorie toe- of afneemt, wil niet perse zeggen dat er meer of minder profijt bij de waterschapsvoorzieningen is. De huidige praktijk laat op verschillende onderdelen zien dat het hanteren van waarde als relevant gegeven voor de kostentoedeling niet geschikt is: het profijt bij waterschapsvoorzieningen wordt er niet goed mee uitgedrukt.

Een voorbeeld hiervan zien we bij **natuur**. Omdat natuur-terreinen een relatief lage economische waarde hebben, is zowel hun kostenaandeel als hun bijdrage in de kosten van het waterschap in absolute zin laag. Dit zegt echter niets over het profijt dat natuur van de waterschapsvoorzieningen heeft. Het zegt ook niets over het op een eerlijke manier neerleggen van de rekening op de juiste plaats. De waterschappen menen dat de hoogte van deze bijdrage uit het oogpunt van belang niet in balans is. Het Uniebestuur heeft de CAB gevraagd met een oplossing voor dit knelpunt te komen.

Ook bij **ongebouwd** zien we dat waarde tot knelpunten leidt. Wegen en spoorwegen zijn in het huidige belastingstelsel een subcategorie van de belastingplichtige categorie ongebouwd. De categorie ongebouwd bestaat naast wegen en spoorwegen uit agrarische grond, bouwpercelen en overige ongebouwde objecten. Dit betekent dat als er in een gebied kostbare infrastructuur wordt aangelegd, de gehele categorie

<sup>19</sup> Het gaat met name om het voorstel om eigen effluentlozingen te belasten en het voorstel om (gemeentelijke) riooloverstorten in gemengde stelsels voortaan in de verontreinigingsheffing te betrekken.

ongebouwd hiervan de gevolgen draagt. Dit effect is de 'weeffout' gaan heten.<sup>20</sup> Alhoewel de wetgever er bewust voor heeft gekozen om wegen, spoorwegen en agrarisch ongebouwd tot dezelfde categorie te laten behoren,<sup>21</sup> is hiervan al bij de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel een punt gemaakt. Het wordt onredelijk gevonden dat de agrarische sector als gevolg van de systematiek meer voor het waterbeheer moet betalen als er nieuwe infrastructuur wordt aangelegd, terwijl het belang van de sector niet toeneemt als gevolg van de aanleg van deze nieuwe infrastructuur.

Als andersom de waarde van agrarische onroerende zaken toeneemt, neemt ook het kostenaandeel van de gehele categorie toe. Dit terwijl ook een hogere waarde van landbouwgrond niets zegt over het profijt en al helemaal niet over het profijt dat bijvoorbeeld infrastructuur zou hebben doordat landbouwgrond in waarde stijgt.

Waarde is gezien vanuit het profijt geen geschikte verdeelmaatstaf. Waarden kunnen zich bovendien grillig ontwikkelen. Het huidige stelsel is om deze redenen niet langer houdbaar. Er moet een stelsel komen dat de genoemde knelpunten niet kent en dat beter aansluit op wat de waterschappen in welke mate voor de verschillende belanghebbenden doen. Omdat het huidige stelsel hiertoe geen mogelijkheden biedt, is een nieuw stelsel nodig.

## 4.3 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING

### 4.3.1 BETERE TOEPASSING PROFIJTBEGINSEL

#### Voorstel

Pas het profijtbeginsel consequenter en duidelijker toe in de watersysteemheffing.



#### Toelichting voorstel

De CAB is tot de conclusie gekomen dat door een betere toepassing van het profijtbeginsel kan worden ingespeeld op de gewenste verbeterpunten die uit de voorgaande analyse naar voren zijn gekomen. Op basis van onderzoek heeft de CAB geconcludeerd dat er binnen het huidige stelsel nauwelijks mogelijkheden zijn om het profijtbeginsel beter toe te passen. Om deze reden heeft de CAB vervolgens onderzocht of met een nieuwe opzet van het stelsel wél stappen in de gewenste richting kunnen worden gezet.<sup>22</sup> De conclusie van de CAB is dat dit het geval is.

De CAB komt voor de watersysteemheffing tot een aantal concrete mogelijkheden voor een betere toepassing van het profijtbeginsel. Dit leidt tot een eerlijkere verdeling van de kosten van het watersysteembeheer over de groepen die profijt van de voorzieningen van het waterschap hebben. Een consequenter en duidelijker toepassing van het profijtbeginsel kan achtereenvolgens worden bereikt door:

- waterschappen de mogelijkheid te bieden om de kosten van zogenaamde plusvoorzieningen apart in rekening te brengen;
- de categorie natuur onder te brengen bij de categorie ongebouwd;
- de systematiek voor het toedelen van kosten te wijzigen.

De CAB doet hiervoor voorstellen. Daarnaast geeft de CAB in overweging om het tarief voor natuur op 20% van het tarief van de categorie ongebouwd vast te stellen en de resterende kosten voor natuur om te slaan over de drie betalende categorieën.

De essentie van deze voorstellen wordt in het vervolg van deze paragraaf beschreven.

### 4.3.2 PLUSVOORZIENINGEN

#### Voorstel

Bied waterschappen de mogelijkheid om de kosten van zogenaamde plusvoorzieningen apart in rekening te brengen.



#### Toelichting voorstel

Plusvoorzieningen zijn waterschapsvoorzieningen die boven de normale taakuitoefening – het basisniveau – uitgaan. Kenmerkend aan plusvoorzieningen is dat het voorzieningen zijn die het waterschap niet hoeft te treffen om aan wettelijke normeringen te voldoen. Waterschappen zijn daarom ook niet verplicht om plusvoorzieningen te realiseren. Voorbeelden van plusvoorzieningen kunnen zijn: wateraanvoerprojecten, specifieke voorzieningen ter voorkoming van wateroverlast en het realiseren van een zeer specifiek peilbeheer.

Tegenover plusvoorzieningen staan basisvoorzieningen; voorzieningen die het waterschap móet treffen om aan gestelde wettelijke normeringen, bijvoorbeeld in het kader van waterveiligheid en wateroverlast te voldoen.<sup>23</sup> De CAB heeft extern advies ingewonnen over de mogelijkheden om kosten van plusvoorzieningen exclusief neer te leggen bij degene(n)

<sup>20</sup> Zie ook bijlage 2 voor een uitgebreidere toelichting op dit knelpunt.

<sup>21</sup> Zonder deze samenvoeging zou de agrarische sector naar de mening van de wetgever een te lage bijdrage aan de kosten van de taakuitoefening leveren.

<sup>22</sup> In bijlage 3 wordt uitgebreid stilgestaan bij het onderzoek en de voorstellen van de CAB om tot een meer volledige toepassing van het profijtbeginsel te komen.

<sup>23</sup> De normeringen kunnen afhankelijk van de deeltaak waarover we het hebben, in rijks wetten of in provinciale verordeningen zijn neergelegd. Soms komt het voor dat waterschappen zichzelf strengere normen opleggen dan die welke bij wet of provinciale verordening zijn bepaald. De voorzieningen die in verband daarmee noodzakelijk zijn, kwalificeren als plusvoorzieningen waarvoor in beginsel dus specifieke bekostiging mogelijk is.

die van de bedoelde voorzieningen profijt heeft (of hebben).<sup>24</sup> De CAB ziet op basis van dit advies enkele goede mogelijkheden daarvoor. In overleg met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) zal bekeken worden op welke manier hier het beste invulling aan kan worden gegeven.

Als het over plusvoorzieningen gaat, is het goed om twee situaties te onderscheiden. De ene is de situatie waarin plusvoorzieningen op verzoek worden gerealiseerd, de andere is de situatie waarin dit niet het geval is. De wijze waarop de bekostiging plaatsvindt, verschilt namelijk. Op beide situaties wordt hierna ingegaan.

### 1. Plusvoorzieningen op verzoek

De eerste is de situatie waarin een waterschap een plusvoorziening op verzoek van een individu of een specifieke groep realiseert. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het op verzoek bieden van extra bescherming tegen wateroverlast aan een bedrijf of een bedrijvencomplex. In geval van plusvoorzieningen op verzoek kan het waterschap de kosten van de plusvoorziening via een rechtenheffing op basis van artikel 115 van de Waterschapswet op de aanvrager(s) van de voorziening verhalen. Het heffen van rechten wegens het gebruik van waterschapsvoorzieningen of wegens het genot van diensten die door het waterschap zijn verstrekt, is in het huidige belastingstelsel al mogelijk. In zoverre leidt het voorstel van de CAB wat dit betreft dus niet tot de introductie van een geheel nieuwe belastingsoort voor de waterschappen. Het is ook voorstelbaar dat het waterschap voor een individuele dienst een privaatrechtelijke prijs in rekening brengt. Ook dit behoort op dit moment al tot de mogelijkheden.

### 2. Andere plusvoorzieningen

De tweede situatie betreft gevallen waarin er geen individueel verzoek aan de realisatie van de plusvoorziening ten grondslag ligt, maar waarin een waterschap in een bepaald gebied bepaalde bovenwettelijke voorzieningen realiseert. Gedacht kan worden aan de realisatie van wateraanvoerplannen in het kader van herinrichting. De kosten van deze plusvoorzieningen zouden in dergelijke gevallen via een tariefdifferentiatie, zijnde een opslag op het reguliere heffingstarief, in rekening kunnen worden gebracht. De tariefdifferentiatie strekt zich uit tot het deel van het waterschapsgebied dat profijt van de plusvoorziening heeft. Het waterschap kan aan de eigenaren van objecten in dit deel van het waterschapsgebied een hoger tarief in rekening brengen.

### Noties

Bij (de bekostiging van) plusvoorzieningen behoort een aantal noties die de CAB nadrukkelijk wil meegeven.

- De CAB is zich ervan bewust dat een knelpunt bij de begrenzing tussen basisvoorzieningen en plusvoorzieningen kan zijn dat de wetgever niet in alle gevallen harde normen heeft gesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de bestrijding en beperking van waterschaarste door middel van wateraanvoer. Waterschappen hoeven niet te garanderen dat er altijd en overal voldoende (zoet) water aanwezig is. Als normeringen ontbreken of niet hard zijn, kan het bijzonder lastig zijn om basisvoorzieningen en plusvoorzieningen van elkaar te onderscheiden. De CAB stelt ter oplossing voor dat wordt bepaald dat voorzieningen waarom verzocht wordt en/of waarvoor een (harde) normering ontbreekt, worden aangemerkt als plusvoorzieningen waarvan de waterschappen de kosten afzonderlijk in rekening kunnen brengen.
- Om de kosten van plusvoorzieningen in rekening te kunnen brengen moet niet alleen duidelijk zijn wat basisvoorzieningen en wat plusvoorzieningen zijn, maar moet ook helder zijn wie precies de belanghebbende(n) bij de plusvoorzieningen is (zijn). Als het om voorzieningen gaat die op verzoek van een individu worden gerealiseerd, zal hierover niet veel onduidelijkheid bestaan: belanghebbend is degene die de plusvoorziening heeft aangevraagd. Bij projecten in het kader van wateraanvoer of ter bestrijding van wateroverlast kan deze relatie echter minder duidelijk liggen. Daar is voorstelbaar dat er vragen ontstaan over de afbakening van de belanghebbende groep: wie wordt op basis waarvan tot de groep van belanghebbenden gerekend en wie niet? Het antwoord op deze vraag is cruciaal, omdat daarmee ook wordt bepaald wie wel en wie niet moet meebetalen aan de kosten van de plusvoorziening. De CAB adviseert om hierin de lijn te hanteren dat de afbakening van de groep belanghebbenden samenvalt met de afbakening van de betreffende plusvoorziening(en) zelf. De CAB bedoelt hiermee dat degenen die onroerende zaken bezitten in het deel van het waterschapsgebied waarin de plusvoorziening wordt gerealiseerd, belanghebbend en dus belastingplichtig zijn. De bedoelde voorzieningen zijn immers niet deelbaar te leveren. De kosten van de plusvoorziening worden in laatstbedoelde gevallen via een in te stellen tariefdifferentiatie in rekening gebracht. Zo ontstaat voor het betreffende deel van het waterschapsgebied een hoger tarief. In geval van een tariefdifferentiatie doet zich geen *free riders* problematiek voor.
- Het realiseren van plusvoorzieningen mag uiteraard niet leiden tot afwenteling op andere belanghebbenden. Met andere woorden, voorkomen moet worden dat bijvoorbeeld een extra bemaling tot wateroverlast of extra maatregelen benedenstrooms leidt, net zoals voorkomen moet worden dat bij extra wateraanvoer of -afvoer bij anderen respectievelijk een tekort of overlast ontstaat.

<sup>24</sup> Advies toepassing profijtbeginsel voor plusvoorzieningen binnen het watersysteembeheer, Van den Bosch & partners, januari 2017.

### Afsluitende opmerkingen

De behoefte aan een mogelijkheid om kosten van extra voorzieningen apart in rekening te kunnen brengen, is bij de waterschappen nadrukkelijk aanwezig. Onderzoek heeft uitgewezen dat aparte bekostiging mogelijk is. Het is wel goed dat waterschappen zich realiseren dat plusvoorzieningen hoogstwaarschijnlijk niet aan de orde van de dag zullen zijn. Doordat er al strakke normen zijn waaraan waterschappen nu of in de nabije toekomst moeten voldoen, zullen de meeste waterschapsvoorzieningen op dit moment immers als basisvoorzieningen kwalificeren.

De CAB sluit niet uit dat water in de toekomst een schaars goed wordt. In dat geval zal van plusvoorzieningen zoals hier bedoeld mogelijk wel vaker sprake zijn.

### 4.3.3 AANPASSING BELANGHEBBENDE GROEPEN

#### Voorstel

Breng natuur onder bij de categorie ongebouwd.

#### Toelichting voorstel

Vóór de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel behoorden natuurterreinen tot de categorie ongebouwd. Daar is in 2009 een einde aan gekomen. Sinds die tijd vormen natuurterreinen in het belastingstelsel van de waterschappen een aparte, zelfstandige belastingplichtige categorie met een eigen kostenaandeel en een eigen tarief. Omdat natuurterreinen een relatief lage economische waarde hebben,<sup>25</sup> is hun aandeel in de totale kosten van de taakuitvoering gering. Eigenaren van natuurterreinen betalen ten opzichte van eigenaren van andere grond (veel) minder belasting. De wetgever is zich blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wet modernisering waterschapsbestel<sup>26</sup> van dit effect welbewust geweest.

Redenerend vanuit de profijtgedachte stelt de CAB nu voor om niet langer in de vorm van een aparte categorie onderscheid te maken in enerzijds natuurterreinen en anderzijds andere ongebouwde onroerende zaken. Dit betekent dat de CAB voorstelt om voortaan drie groepen belanghebbende en belastingplichtige categorieën te onderscheiden:

- a. ingezetenen;
- b. eigenaren gebouwd;
- c. eigenaren ongebouwd.

Dit onderscheid komt voort uit de gedachte dat een waterschap er in essentie is om:

- a. wonen, werken en recreëren in zijn gebied mogelijk te maken, een belang dat bij de inwoners ligt;
- b. gebouwen te beschermen, in stand te houden en aan hun gebruiksfuncties te laten voldoen, een belang dat bij de eigenaren van gebouwd onroerend goed ligt;

- c. condities te scheppen die goed gebruik van gronden mogelijk maken, een belang dat bij de eigenaren van ongebouwd onroerend goed ligt.

Het advies van de CAB leidt schematisch weergegeven tot de volgende veranderingen in de samenstelling van de belanghebbende groepen:

| Huidig stelsel                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Nieuw stelsel op grond van advies                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Vier belanghebbende groepen</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <i>Drie belanghebbende groepen</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ingezetenen</li> <li>2. Eigenaren van gebouwde onroerende zaken</li> <li>3. Eigenaren van ongebouwde onroerende zaken: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Agrarische gronden</li> <li>b. Wegen en spoorwegen</li> <li>c. Bouwpercelen</li> <li>d. Overige ongebouwde grond</li> </ol> </li> <li>4. Eigenaren natuurterreinen</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ingezetenen</li> <li>2. Eigenaren van gebouwde onroerende zaken</li> <li>3. Eigenaren van ongebouwde onroerende zaken: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Agrarische gronden</li> <li>b. Wegen en spoorwegen</li> <li>c. Bouwpercelen</li> <li>d. Natuurterreinen</li> <li>e. Overige ongebouwde grond</li> </ol> </li> </ol> |

### 4.3.4 TOEDELLEN VAN KOSTEN AAN DE BELANGHEBBENDE GROEPEN

#### Voorstel

Wijzig de systematiek voor het toedelen van kosten.



#### Toelichting voorstel

In algemene zin is de kern van de kostentoedeling van de watersysteemheffing het benaderen van de omvang van het profijt dat de diverse betalende groepen van de watersysteemtaak hebben. Zoals in paragraaf 4.2.1 is aangegeven, is de methode die de waterschappen hiervoor op dit moment gebruiken, niet langer houdbaar. Voorts heeft de huidige methode als nadeel dat deze nauwelijks mogelijkheden kent om in te spelen op regionale gebiedskenmerken en omstandigheden. Daarom is de CAB op zoek gegaan naar een beter alternatief. Hierbij zijn verschillende modellen ontwikkeld en onderzocht. De zoektocht en de overwegingen en afwegingen van de CAB tijdens dit traject zijn uitgebreid beschreven in bijlage 4 en worden aan het begin van bijlage 5 samengevat. Daar is te lezen dat de CAB alles overwegende haar voorkeur heeft uitgesproken voor een model waarin geen gebruik gemaakt wordt van waarde als verdeelmaatstaf: het Gebiedsmodel. Dit model baseert zich voor een belangrijk deel op de gebiedstypologie en taakuitvoering van een waterschap. In het Gebiedsmodel vindt de kostentoedeling in twee fasen plaats.

<sup>25</sup> Op grond van artikel 6.9 van het Waterschapsbesluit.

<sup>26</sup> Kamerstukken, 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 26.

### A. Voorbereidende, technische fase

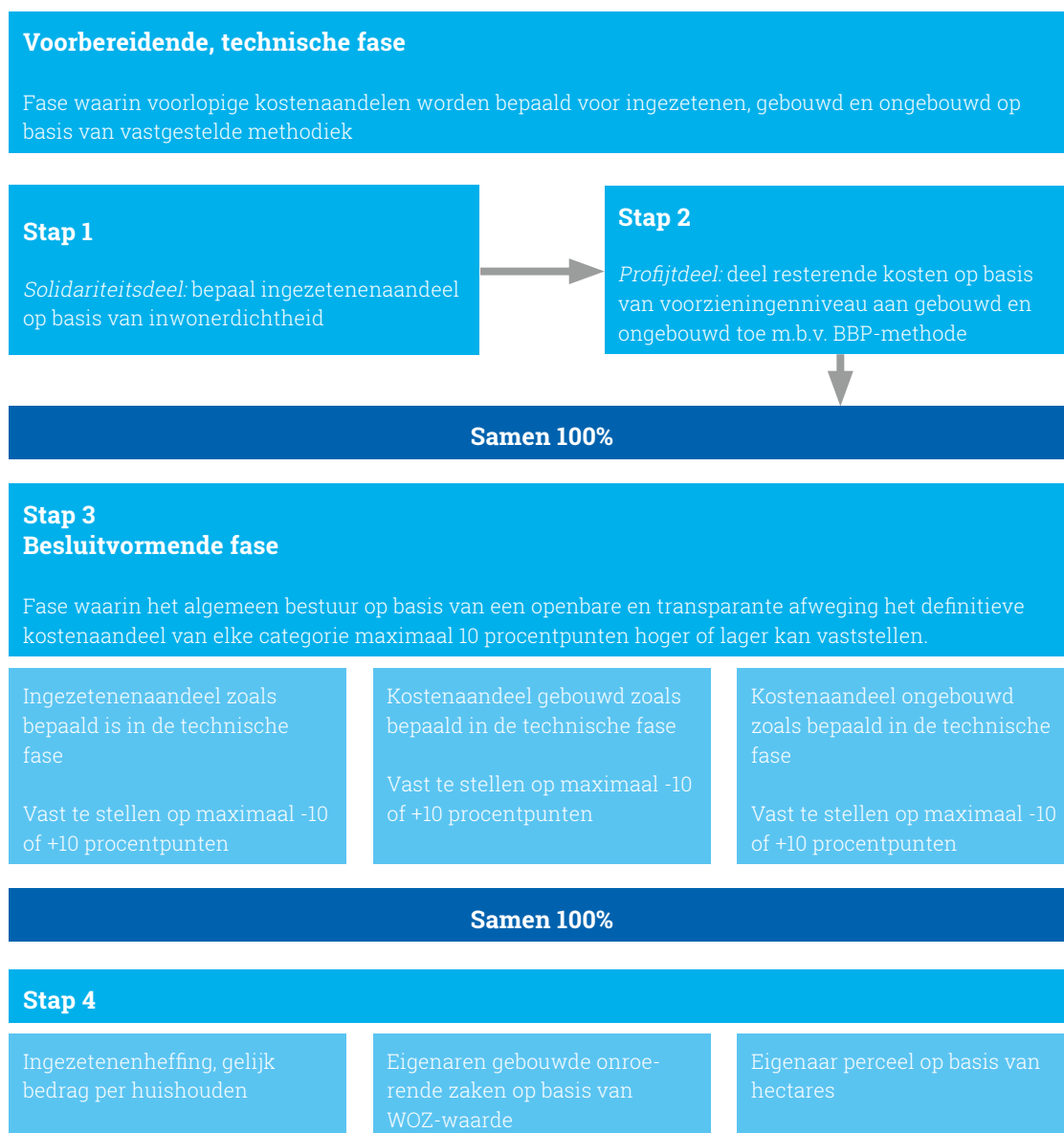
In deze fase worden er voorlopige kostenaandelen bepaald voor ingezetenen, gebouwd en ongebouwd:

1. het kostenaandeel van de ingezetenen wordt bepaald op basis van de inwonerdichtheid in het gebied met een methode die op de huidige wijze van bepaling van dit kostenaandeel is geënt. Deze methode wordt later in deze paragraaf geschetst;
2. de resterende kosten worden op basis van het voorzieningenniveau dat het waterschap aan de eigenaren van gebouwen en van gronden biedt, verdeeld over deze betalende categorieën. Hierbij kunnen de waterschappen nu gebruikmaken van de door de CAB ontwikkelde methode die op een drietal fictieve waterschappen is beproefd. Op een later moment wordt hiervoor een formele handreiking ontwikkeld.

### B. Besluitvormende, bestuurlijke fase

In deze fase heeft het algemeen bestuur de mogelijkheid om op basis van een openbare en transparante afweging het kostenaandeel van elke categorie maximaal 10 procentpunten hoger of lager vast te stellen. Deze afweging leidt tot definitieve kostenaandelen die het profijt van de drie categorieën naar het oordeel van het algemeen bestuur evenwichtig representeren.

De volgende figuur geeft de voorgestelde kostentoedelingswijze schematisch weer. Stap 4 geeft aan dat de heffingsmaatstaven ongewijzigd blijven.



### *Handreiking kostentoedeling naar gebouwd en ongebouwd*

De door de CAB ontwikkelde methode voor de kostentoedeling naar gebouwd en ongebouwd met toepassing van de BBP-structuur wordt later in deze paragraaf verder uitgewerkt. Deze methode kunnen de waterschappen op dit moment toepassen om een inschatting van de uitkomsten van het Gebiedsmodel te maken. De CAB gaat er vanuit dat de Unie in overleg met de waterschappen en het ministerie van IenW in de voorbereiding van een wetsvoorstel komt tot een formele handreiking voor de toepassing van dit deel van de kostentoedeling. De CAB stelt zich voor dat deze handreiking aangeeft dat de kostentoedeling naar gebouwd en ongebouwd op basis van objectieve, kwantificeerbare criteria gaat plaatsvinden, waarbij uiteraard rekening wordt gehouden met de verschillen die er tussen de gebieden en de taakuitoefening van de waterschappen zijn. De handreiking moet met andere woorden recht doen aan de verschillen die er nu eenmaal tussen de waterschappen zijn. Uiteraard wordt de handreiking bestuurlijk vastgesteld voordat deze door de waterschappen wordt toegepast.

### *Bestuurlijke overwegingen*

Doordat het Gebiedsmodel niet alleen voor de categorie ingezetenen, maar ook voor de categorieën gebouwd en ongebouwd bestuurlijk, regionaal maatwerk mogelijk maakt, komt een einde aan de merkwaardigheid van het huidige stelsel dat dergelijk bestuurlijk maatwerk alleen mogelijk is met betrekking tot het kostenaandeel van de ingezetenen. Alleen voor deze categorie was er ruimte voor het waterschapsbestuur om specifieke omstandigheden te vertalen in het kostenaandeel, maar voor de drie andere categorieën (ongebouwd, gebouwd en natuur) was deze ruimte, nadat het ingezetenen-aandeel was bepaald, er niet. Die drie kosten-aandelen waren immers de resultante van een berekening met de waarde van de drie categorieën als verdeelsleutel.

De bestuurlijke ruimte van het Gebiedsmodel, waarbij voor elk kostenaandeel een omvang kan worden vastgesteld die maximaal 10 procentpunten afwijkt van de in de technische fase voorbereide waarde, biedt de algemene besturen veel meer mogelijkheden om specifieke gebiedsomstandigheden tot uitdrukking te brengen in de uiteindelijke kostenaandelen. Hieronder volgen enkele voorbeelden van overwegingen die een rol kunnen spelen bij het invullen van deze bestuurlijke ruimte. Uiteraard zijn er ook andere overwegingen denkbaar.

Zoals zojuist is aangegeven, ziet de CAB voor zich dat er een handreiking komt die de waterschappen in de voorbereidende fase gaan toepassen bij het bepalen van de kostenaandelen van gebouwd en ongebouwd. Deze handreiking zal zo goed mogelijk rekening houden met de verschillen tussen de waterschappen, maar het bestuur van een waterschap kan desondanks van mening zijn dat de resulterende kosten-aandelen van de categorieën het specifieke van het eigen waterschap onvoldoende representeren. Dit kan voor een

bestuur de aanleiding zijn om de uiteindelijke kostenaandelen iets anders vast te stellen dan de aandelen die uit de toepassing van de handreiking volgen.

Een volgend voorbeeld van het invullen van de bestuurlijke ruimte in het Gebiedsmodel kan zijn het meer met elkaar in evenwicht brengen van de kostenaandelen voor de ingezetenen en voor het gebouwd. Als gevolg van het huidige systeem van kostentoedeling is op dit moment in een dichtbevolkt waterschap het kostenaandeel van de ingezetenen over het algemeen hoog en het kostenaandeel van gebouwd laag. Dit terwijl de bebouwingsdichtheid in een dichtbevolkt gebied over het algemeen ook hoog is. Op dit moment heeft het bestuur geen mogelijkheden hier iets aan te doen. De bestuurlijke ruimte van het Gebiedsmodel biedt deze mogelijkheden wel.

Het toegroeien naar tarieven die aanvaardbaar zijn in het waterschapgebied vormt het volgende voorbeeld van bestuurlijke overwegingen die in de finale fase van de kosten-toedeling kunnen plaatsvinden.

Daarnaast kan een bestuur bij het vaststellen van de definitieve kostenaandelen rekening houden met eventuele diensten die betalende categorieën ten behoeve van het waterbeheer leveren. Zo kunnen bepaalde agrariërs en natuurterrein-beheerders verschillende diensten aan de waterschappen leveren, bijvoorbeeld in de vorm van 'bijdragen in natura' (zoals maaien en baggeren). Een aandachtspunt hierbij is dat wanneer rekening wordt gehouden met dergelijke bijdragen dit 'voordeel' voor de gehele categorie ongebouwd geldt.

Een volgend aspect dat het bestuur in zijn overwegingen bij het bepalen van de kostenaandelen kan betrekken, is het eventuele verminderde belang dat natuurterreinen bij de voorzieningen van het waterschap hebben als gevolg van verdroging die veroorzaakt wordt door waterhuishoudkundige maatregelen. Ook hier geldt dat het rekening houden met deze omstandigheid van toepassing wordt op de gehele categorie ongebouwd.

### *Omvang bestuurlijke afwegingsruimte*

De CAB stelt voor dat de waterschapsbesturen de ruimte krijgen om elk kostenaandeel maximaal 10 procentpunten hoger of lager vast te stellen ten opzichte van het in de technische fase voorbereide getal. Mede op basis van een exercitie met drie fictieve waterschappen verwacht de CAB dat de waterschappen hiermee voldoende mogelijkheden hebben om specifieke gebiedsomstandigheden tot uitdrukking te brengen in de uiteindelijke kostenaandelen en daarbij maatschappelijk ongewenste, grote en schoksgewijze veranderingen van de tarieven te voorkomen. Nader onderzoek dat plaatsvindt in de opmaat naar een wetsvoorstel kan uitwijzen of deze ruimte inderdaad toereikend is. Voorts stelt de CAB voor dat er na enkele jaren waarin de methode is

toegepast wordt geëvalueerd of de dan vastgestelde bestuurlijke ruimte voldoende is.

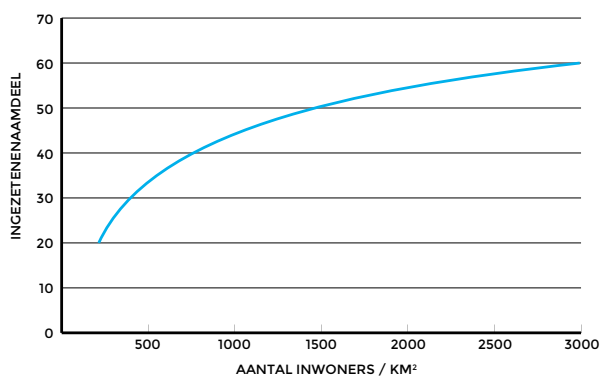
Met het voorgaande is het door de CAB voorgestelde Gebiedsmodel in hoofdlijnen beschreven. In het vervolg van deze paragraaf worden nog enkele specifieke aspecten en onderdelen van het model nader toegelicht. In de bijlagen 5, 6 en 7 wordt het Gebiedsmodel nog meer in detail belicht, waarbij ook uitgebreider op de BBP-benadering wordt ingegaan.

#### *Kostenaandeel ingezetenen*

Op basis van de huidige, in de Waterschapswet vastgelegde methode voor het bepalen van de omvang van het kostenaandeel van de ingezetenen heeft de CAB een alternatief ontwikkeld. De ontwikkeling van dit alternatief wordt uitgebreid beschreven in bijlage 5. Het alternatief houdt in dat de bepaling van het ingezetenen-aandeel net zoals nu op basis van de inwonerdichtheid plaatsvindt, maar dat er niet langer drie bandbreedtes met hun scherpe overgangen op de grenzen van de bandbreedtes zijn, maar dat een lijn het verband tussen de inwonerdichtheid en het kostenaandeel van de ingezetenen weergeeft. Uitgerekend is dat de volgende logaritmische formule het verband tussen inwonerdichtheid en kostenaandeel van de ingezetenen het beste weergeeft:

Ingezetenen-aandeel(%) =  $13,352 \cdot \ln(\text{Aantal inwoners/km}^2) - 46,902$

De figuur hieronder geeft het verband tussen de inwonerdichtheid en het kostenaandeel van de ingezetenen conform deze formule weer. Het voorstel van de CAB is dat het voorlopige kostenaandeel van de ingezetenen in de technische fase van de kostentoedeling op basis van de formule wordt bepaald. In de finale fase heeft het bestuur de ruimte om het uiteindelijke kostenaandeel maximaal 10 procentpunten afwijkend vast te stellen.



De figuur geeft aan dat de CAB voor het kostenaandeel van de ingezetenen de huidige wettelijke grenzen – dit deel kan nooit kleiner zijn dan 20% en nooit groter dan 60% – nog steeds goed passend vindt. Deze zorgen er volgens de CAB voor dat zowel het solidariteitsdeel als het profijtdeel van de water-

systeemheffing tot hun recht komen (ook bijvoorbeeld in een dichtbevolkt gebied). De kostenaandelen van de twee overige categorieën (gebouwd en ongebouwd) kunnen in de ogen van de CAB niet op 0% worden vastgesteld.

#### *Kostenaandeel gebouwd en ongebouwd*

Wat betreft de verdeling van de resterende kosten over de categorieën gebouwd en ongebouwd stelt de CAB voor dat dit in eerste instantie in de technische, voorbereidende fase gebeurt door middel van toepassing van de BBP-systematiek. Onderdeel van deze systematiek is dat de waterschappen hun kosten verbijzonderen naar kenmerkende onderdelen van hun taken. In het Gebiedsmodel worden de kosten van zes van die kenmerkende onderdelen van de watersysteemtaak, de basisproducten, op grond van gebiedskenmerken en datgene wat het waterschap voor de categorieën gebouwd en ongebouwd doet, toegedeeld aan deze twee categorieën. Deze basisproducten zijn:

1. Primaire waterkeringen;
2. Overige waterkeringen;
3. Watersystemen;
4. Baggeren;
5. Peilbeheer ;
6. Waterkwaliteitsmaatregelen.<sup>27</sup>

De toedeling van de kosten van deze elementen bepaalt de kostenaandelen van de twee belastingplichtige groepen voor de gehele watersysteemtaak.

De methode, en daarmee de invulling van het profijtbeginsel, houdt in dat het waterschap voor ieder van deze producten onderzoekt welk voorzieningenniveau aan de twee categorieën wordt geboden. Met andere woorden, wat doet het waterschap voor het gebouwd (stenen) en wat voor het ongebouwd (grond, inclusief natuur)? In nog andere woorden, welk deel van de kosten maakt het waterschap om gebouwen te beschermen, in stand te houden en aan hun gebruiksfuncties te laten voldoen en welk deel van de kosten om condities te scheppen die goed gebruik van gronden mogelijk maken?

Tot de antwoorden op deze vragen kan een waterschap komen door per product aan de hand van de volgende hulpvragen en 'vanuit een open perspectief, los van de huidige kostentoedelingssystematiek', uiteindelijk te komen tot de kostenaandelen van de twee categorieën:

- wat doen we nu precies?
- waar doen we dat? (stedelijk gebied / landelijk gebied)
- waarom doen we dat?
- in welke mate doen we het voor gebouwd en in welke mate voor ongebouwd?

<sup>27</sup> Dit zesde basisproduct is momenteel nog niet zelfstandig opgenomen in de BBP-structuur van de waterschappen. Het voorstel en de motivatie om dit op te nemen in de BBP-structuur wordt beschreven in paragraaf 4.3.5.

De methode levert per product een percentage per categorie belanghebbenden op. Na een weging met de omvang van de kosten van de producten leidt de methode tot kostenaandelen van de categorieën gebouwd en ongebouwd.

### *Behoud mogelijkheden rechtstreekse toerekening categorie gebonden kosten*

De huidige mogelijkheden om bepaalde kosten rechtstreeks aan bepaalde betalende categorieën toe te rekenen, blijven in het Gebiedsmodel bestaan. Dit betreft met name de kosten van de WOZ, die aan de categorie gebouwd kunnen worden toegerekend, de kosten van de directe verkiezingen en de kosten van kwijtschelding van watersysteemheffing, die beiden aan de categorie ingezetenen kunnen worden toegerekend.

### *Frequentie ongewijzigd*

Op grond van artikel 120, vijfde lid, van de Waterschapswet moet een waterschap tenminste eenmaal in de vijf jaar een nieuwe kostentoedelingsverordening vaststellen. Als omstandigheden binnen een waterschap die relevant zijn voor de kostentoedeling wijzigen, kan dit aanleiding zijn om de kostentoedeling binnen de periode van vijf jaar te herzien. Ondanks dat de CAB zich kan voorstellen dat de waterschappen in een kostentoedelingsonderzoek niet alleen naar de huidige situatie, het huidige voorzieningenniveau en de kosten van dit moment kijken, maar de volledige periode van vijf jaar waarop de kostentoedeling betrekking heeft in beschouwing nemen, geldt dat de door de CAB voorgestelde bepaling van het ingezetenenaandeel en BBP-benadering het eenvoudiger maken om na te gaan of de verhouding tussen de drie kosten-aandelen nog wel een juiste afspiegeling van het profijt vormt.

### *Samenvattend, een methode die op het waterschap is toegesneden, regionaal bestuurlijk maatwerk mogelijk maakt en een stevige basis voor de toekomst vormt*

Het Gebiedsmodel is naar het oordeel van de CAB een echt waterschapsmodel. Gebiedskenmerken en het voorzieningenniveau dat het waterschap de betalende categorieën biedt, bepalen immers in belangrijke mate de omvang van de kostenaandelen. Het model bevat voldoende mogelijkheden voor lokaal bestuurlijk maatwerk. Omdat er met het Gebiedsmodel door het bestuur voor alle categorieën, en niet alleen zoals nu voor het ingezetenenaandeel, wordt gekeken welk profijt zij hebben van de watersysteemtaak, geeft het model een betere invulling aan het profijtbeginsel dan het huidige stelsel. Het model lost de problemen die waarde in de kostentoedeling veroorzaakt op, maakt de huidige tarief-differentiatie voor verharde openbare wegen overbodig en is relatief eenvoudig. In combinatie met het toetreden van natuur tot de categorie ongebouwd biedt het Gebiedsmodel tevens een oplossing voor de door veel waterschappen gesignaleerde onbalans tussen de betaling door natuur en het profijt dat natuurterreinen van de watersysteemtaak hebben. Omdat de nieuwe kostentoedeling zich voor een belangrijk

deel baseert op wat een waterschap voor de betalende categorieën doet, kan deze als het ware mee ademen met de ontwikkeling van de taakuitoefening. Dat maakt dat het Gebiedsmodel een toekomstbestendige methode is.

## 4.3.5 PROFIJTHEBBENDEN WATERKWALITEITS-MAATREGELEN

### Voorstel

Breng bij de kostentoedeling de profijthebbenden van waterkwaliteitsmaatregelen beter in beeld door de kosten voor waterkwaliteit expliciet toe te delen.

### Toelichting voorstel

Waterschappen nemen als onderdeel van de watersysteeltaak de nodige maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren. Schoon water is een belangrijke voorwaarde voor leven (van mens, dier en plant), recreëren en ondernemen. De CAB is er van overtuigd dat binnen het huidige systeem onvoldoende het profijt van de waterkwaliteitsmaatregelen tot uitdrukking kan worden gebracht en vindt het daarom noodzakelijk om ten behoeve van de kostentoedeling een extra BBP basisproduct voor waterkwaliteit toe te voegen aan de BBP-structuur. Hiermee kan beter in beeld worden gebracht welke maatregelen genomen worden, wat de kosten daarvan zijn en wie daar profijt van heeft, waarmee vervolgens een eerlijkere verdeling van kosten kan plaatsvinden.

De CAB heeft ook de waterkwaliteitsmaatregelen in het vizier die noodzakelijk zijn vanwege diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater. De CAB heeft er oog voor dat deze vormen van verontreiniging weliswaar veelal een onvermijdelijk gevolg van leven, recreëren en ondernemen zijn, maar wijst er op dat deze alleen kunnen plaatsvinden zolang het waterschap mitigerende maatregelen neemt. Hierbij speelt bijvoorbeeld een rol dat aan de waterkwaliteitsdoelstellingen, waaronder die op grond van de Europese Kaderrichtlijn Water, moet worden voldaan. Als voorbeeld noemt de CAB de diffuse verontreiniging vanuit de landbouw. Vanuit de sector is overtuigend aangegeven dat ondanks de huidige inspanningen om verontreiniging te voorkomen, toch altijd sprake zal zijn van onvermijdelijke restlozingen. Deze zijn inherent aan de teelt. Doordat waterschappen mitigerende maatregelen ten behoeve van de waterkwaliteit nemen kan de landbouw blijven plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor diffuse verontreiniging vanaf wegen of vanuit natuur (bijvoorbeeld als gevolg van uitspoeling).

### *Toelichting op het nieuwe BBP basisproduct: waterkwaliteit*

Het product omvat alle activiteiten die het waterschap in en om het watersysteem treft en die gericht zijn op de waterkwaliteit. Het betreft een breed scala aan maatregelen, van het met het oog op de waterkwaliteit aanleggen van

natuurvriendelijke oevers en waterzuiverende beplanting tot en met het doorspoelen van waterlopen gericht op de bestrijding van waterverontreiniging. Het product wordt zoals zojuist is beschreven mede geïntroduceerd vanwege de problematiek van de diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater vanaf wegen, agrarische percelen, natuurterreinen en overige onbebouwde gronden. Hoofdstuk 6 geeft aan dat hiervoor geen verontreinigingsheffing in rekening wordt gebracht, omdat het geen puntbronnen betreft. Ook voor dit basisproduct bepaalt het waterschap dus op basis van het voorzieningenniveau dat het biedt, welk deel van de kosten aan de categorie gebouwd valt toe te rekenen en welk deel aan het onbebouwd. Hierbij zal het waterschap bijvoorbeeld motiveren dat de kostentoedeling aan onbebouwd plaatsvindt vanwege het profijt dat onbebouwd heeft van de waterkwaliteitsmaatregelen van het waterschap. Hoe groter de diffuse verontreiniging is, des te groter het belang bij de maatregelen van het waterschap om aan bijvoorbeeld de waterkwaliteitsdoelstellingen, waaronder die op grond van de Europese Kaderrichtlijn Water, te voldoen.

#### 4.3.6 BETALING VOOR DE KOSTEN VAN NATUUR

##### Overweging

Stel het tarief voor natuur op 20% van het tarief van de categorie onbebouwd vast.



##### Toelichting overweging

Inherent aan het voorstel van de CAB om natuur onderdeel te maken van de categorie onbebouwd en inherent aan het door de CAB voorgestelde Gebiedsmodel waarin het kostenaandeel gebaseerd wordt op het voorzieningenniveau dat aan de totale categorie onbebouwd (inclusief natuur) wordt geboden, is dat aan natuur hetzelfde tarief als het overige deel van de categorie in rekening wordt gebracht. Als dit onverkort zou worden toegepast, zou dit er toe leiden dat eigenaren van natuurterreinen veel meer belasting zouden moeten betalen dan nu het geval is. Zelfs als de kostentoedeling van alle waterschappen er in zou resulteren dat het kostenaandeel onbebouwd zeer laag zou worden vastgesteld, zou dit het geval zijn. Omdat de CAB zich kan voorstellen dat dergelijke financiële effecten niet zullen worden geaccepteerd, geeft zij in overweging er in dit geval rekening mee te houden dat natuurterreinbeheerders onder het huidige stelsel minder belasting betalen dan andere grondeigenaren.

De CAB geeft in overweging bij wet te bepalen dat voor natuurterreineigenaren een tarief van 20% van het tarief van de categorie onbebouwd geldt. Het percentage van 20% is gekozen naar analogie van de huidige 20%-norm van de waarde van natuur ten opzichte van de waarde van

landbouwgrond. De CAB is van mening dat met dit percentage recht wordt gedaan aan normen van redelijkheid en billijkheid. Consequentie van een tarief dat 20% van het tarief onbebouwd bedraagt, is dat het overige deel van de kosten die aan natuur worden toegerekend bij de overige categorieën (ingezetenen, gebouwd en onbebouwd) in rekening worden gebracht. Binnen het huidige stelsel is dit op een vergelijkbare manier geregeld. De rekening die natuur zelf krijgt, is overigens hoger dan wat deze groep op dit moment betaalt. Dat geeft invulling aan het door veel waterschappen geuite geluid dat in het huidige stelsel de betaling door natuur en het belang van natuur bij de waterschapsvoorzieningen, niet in goede balans zijn.

In technische zin komt dit voorstel er op neer dat op basis van de uitkomsten van het Gebiedsmodel wordt uitgerekend wat natuur met het reguliere tarief onbebouwd zou betalen, dat 20% hiervan bij natuur zelf en 80% van het bedrag bij de drie betalende categorieën in rekening wordt gebracht. Dit laatste betekent dat bovenop het kostenaandeel op basis van de kostentoedeling een opslag komt. Samen resulteert dit in de tarieven die uiteindelijk in rekening worden gebracht.

##### Afbakening natuurterreinen

Net zoals onder de huidige wet het geval is, zal het ook in de toekomst nodig zijn om natuurterreinen van andere onbebouwde grond te onderscheiden. Praktijkervaringen onder de huidige Waterschapswet wijzen uit dat het maken van dit onderscheid niet altijd eenvoudig is. Wel is als gevolg van een arrest van de Hoge Raad meer duidelijkheid ontstaan over de vraag wanneer van een natuurterrein sprake is en wanneer niet.<sup>28</sup> Het voorstel van de CAB leidt als zodanig niet tot een nieuw afbakeningsprobleem.

#### 4.3.7 TARIÉFDIFFERENTIATIES

##### Voorstel

Schaf de tariefdifferentiatie voor glasopstanden en de tariefdifferentiaties voor wegen af.

##### Toelichting voorstel

Het huidige stelsel van de waterschappen kent een aantal mogelijkheden om tarieven te differentiëren, dat wil zeggen lager of hoger vast te stellen dan het tarief dat normaal gesproken op de betreffende onroerende zaken van toepassing is. Met de tariefdifferentiaties brengen waterschappen tot uitdrukking dat bepaalde onroerende zaken meer of minder belang bij het watersysteembeheer hebben, wat ook moet leiden tot een afwijkende betaling. In paragraaf 3.1 is uitgebreider op de huidige tariefdifferentiaties ingegaan. Gegeven het feit dat de tariefdifferentiaties uiting geven aan

<sup>28</sup> Hoge Raad 7 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3118.

het belang bij de waterschapsvoorzieningen en het feit dat het voorstel van de CAB is om het profijtbeginsel beter in het watersysteembeheer tot uitdrukking te brengen, stelt de CAB voor om de bestaande tariefdifferentiaties te behouden. Hierbij gelden twee uitzonderingen, te weten voor glasopstanden en voor verharde openbare wegen. De CAB stelt voor deze tariefdifferentiaties af te schaffen.

### *Glasopstanden*

De motivering voor het voorstel om de tariefdifferentiatie voor glasopstanden af te schaffen, is dat deze tariefdifferentiatie sinds de invoering door geen enkel waterschap ooit is gebruikt. Er is kennelijk geen behoefte aan en dan is het uit overwegingen van eenvoud beter om de tariefdifferentiatie af te schaffen.

### *Wegen*

De reden om de tariefdifferentiaties voor wegen af te schaffen, is een andere. De tariefdifferentiatie voor wegen<sup>29</sup> is aanvankelijk zowel op inhoudelijke gronden ingesteld (wegen leveren een groot waterbezwaar/ piekafvoer en zijn een belangrijke bron van diffuse verontreiniging van oppervlaktewater) alsook als manier om "de pijn voor boeren een beetje te verzachten".<sup>30</sup> Enkele jaren later is de tariefdifferentiatie verruimd en is als enige reden voor deze verruiming genoemd dat de waterschappen door middel van de tariefdifferentiatie de effecten van de 'weeffout' kunnen mitigeren en de tarieven voor het (agrarisch) ongebouwd kunnen matigen.

In het Gebiedsmodel dat de CAB voorstelt is 'weeffout' echter niet meer aan de orde: de waarde van onroerende zaken speelt in de voorgestelde kostentoedeling nauwelijks meer een rol, waardoor er in de praktijk geen sprake meer zal zijn van de situatie dat het agrarisch ongebouwd in de belastingheffing 'last' heeft van de relatief hoge waarde van wegen. Om deze reden stelt de CAB voor om de bestaande tariefdifferentiaties voor wegen af te schaffen.

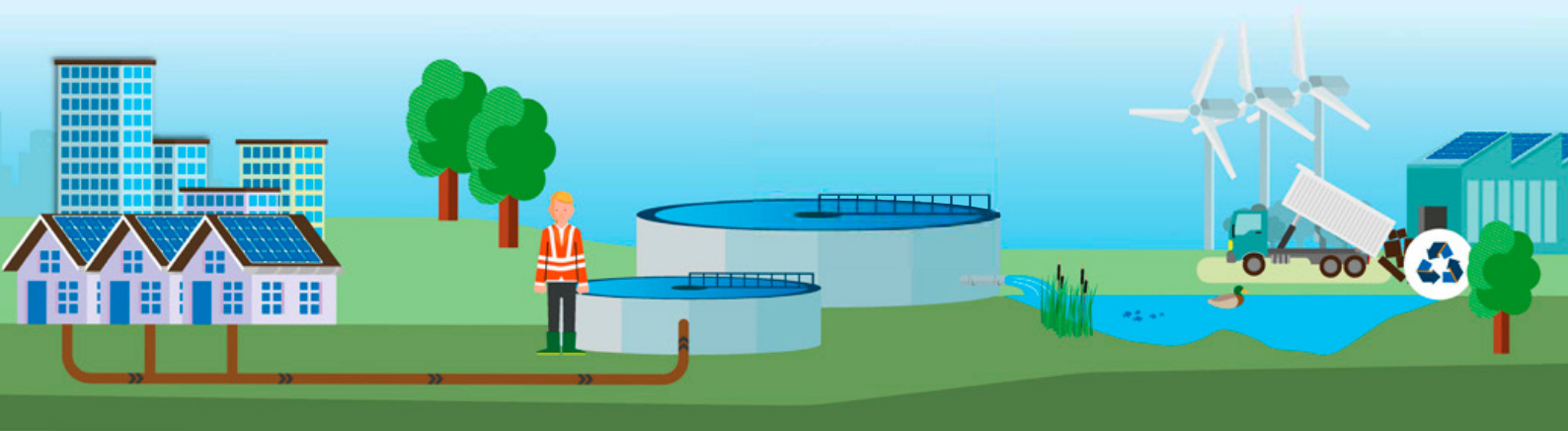
De voorstellen van de CAB komen er op neer dat het nieuwe belastingstelsel de volgende tariefdifferentiaties kent:

- buitendijks gelegen onroerende zaken;
- onroerende zaken die blijkens de legger van het waterschap als waterberging worden gebruikt;
- onroerende zaken die in bemalen gebieden zijn gelegen; en
- onroerende zaken die in het deel van het waterschapsgebied liggen waar een plusvoorziening wordt gerealiseerd.

---

<sup>29</sup> Het gaat in feite om twee tariefdifferentiaties: één van maximaal 100% en één van maximaal 400%.

<sup>30</sup> Kamerstukken II, 2006-2007, 30601, nr. 24.



## 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING

### 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING

De CAB stelt het volgende voor:

1. Breng in de zuiveringsheffing de mate van kostenverorzaking beter tot uitdrukking.
2. Wijzig het bestaande woonruimteforfait zodat meer gedifferentieerd wordt naar gezinsomvang en hanteer hiervoor de volgende vier categorieën:
  - 1-persoonshuishoudens: 1 KVE (VE)
  - 2-persoonshuishoudens: 2 KVE (VE)
  - 3-persoonshuishoudens: 3 KVE (VE)
  - 4- en meerpersoonshuishoudens: 4 KVE (VE).
3. Geef waterschappen de mogelijkheid om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing.
4. Vervang de CZV-methode door de TOC-methode en laat de T-correctie vervallen.
5. Wijzig de heffingsformule in:
 
$$H = Q_{MAX} * 12,4 + Q_D * (0,50 * TOC + 1,40 * N_T + 8,0 * P_T) / 60$$
6. Speel beter in op waardevol afvalwater door:
  - a. via een experimenteel artikel maatwerk (een korting) in de heffing mogelijk te maken bij fosfaat terugwinning;
  - b. voor separate afvalwaterstromen (prijs)afspraken mogelijk te maken; en
  - c. de subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties (anti-afhaakregeling) te behouden.
7. Bevorder een efficiënte aanslagoplegging door aanpassing van de (toepassing) tabel afvalwatercoëfficiënten door:
  - vermindering aantal klassen van vijftien naar drie (laag, standaard en hoog);
  - herindeling bedrijfscategorieën op basis van de SBI-codering;
  - herijking bestaande coëfficiënten.

### 5.2 INLEIDING

De zuiveringsheffing is een bestemmingsheffing. Dit betekent dat de opbrengst van de heffing moet worden besteed aan de uitvoering van de zuiveringstaak.<sup>31</sup> De zuiveringstaak van waterschappen kan worden samengevat als het zuiveren van huishoudelijk afvalwater en daarmee vermengd bedrijfsmatig afvalwater, tot een zodanige kwaliteit dat dit weer in het oppervlaktewater kan worden gebracht. Bij de zuiveringstaak kunnen verschillende fases worden onderscheiden:

- aanvoer: het transport van afvalwater vanuit de riolering naar rioolwaterzuiveringsinstallaties (hierna: "rwzi's");
- verwerking: de zuivering van afvalwater in deze rwzi's;
- afvoer: de lozing van het gezuiverde afvalwater (effluent) en verwerking van slib en andere reststoffen.

De zuiveringstaak wordt bijna volledig bekostigd met de opbrengst van de zuiveringsheffing.<sup>32</sup> Het is voor de uitoefening van de taak dus van belang dat waterschappen verzekerd blijven van structurele inkomsten uit de zuiveringsheffing.

#### 5.2.1 HISTORISCH PERSPECTIEF ZUIVERINGSHEFFING

De zuiveringsheffing is met ingang van 29 december 2007 in de Waterschapswet opgenomen en wordt vanaf het belastingjaar 2009 opgelegd.<sup>33</sup> Daarvoor werd de zuiveringstaak, samen met het waterkwaliteitsbeheer, bekostigd via een heffing op grond van de *Wet verontreiniging oppervlaktewateren* (Wvo) die eind 1970 in werking trad. Vanwege een aantal ontwikkelingen<sup>34</sup> werden per 29 december 2007 de zuiveringstaak en het waterkwaliteitsbeheer

<sup>31</sup> Zie artikel 122d, eerste lid, Waterschapswet.

<sup>32</sup> De zuivering wordt deels ook – thans (nog) marginaal – bekostigd met de opbrengsten van bijproducten van de zuivering (zoals bijvoorbeeld de verkoop van uit het afvalwater gewonnen fosfaat en de opbrengst van energieopwekking).

<sup>33</sup> Door overgangsrecht werd de wijziging pas effectief voor belastingjaar 2009 en verder.

<sup>34</sup> Zie de Memorie van Toelichting bij de Wet modernisering waterschapsbestel, Kamerstukken II, 2005-2006, 30 601, nr. 3, p. 1.

van oppervlaktewater van elkaar losgekoppeld.<sup>35</sup> De zuiveringstaak werd ondergebracht in artikel 122c e.v. van de Waterschapswet en het waterkwaliteitsbeheer werd onderdeel van het watersysteembeheer. De zuiveringsheffing geldt voor indirecte lozingen. Dit zijn lozingen op het riool of op zuiveringstechnische werken.

### 5.2.2 KNELPUNTEN ZUIVERINGSHEFFING

Sinds de in 2007 aangebrachte tweedeling tussen zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing zijn omstandigheden en inzichten veranderd. De CAB (voor)ziet een aantal knelpunten, dat hierna wordt toegelicht.

#### Kosten van hemelwater verhogen tarieven en prikkels voor afkoppelen ontbreken

Relatief schoon hemelwater wordt in veel gevallen via het riool afgevoerd. Dit betekent, bij gemengde stelsels, dat het hemelwater zich mengt met (huishoudelijk) afvalwater en vervolgens, na transport naar de zuivering, gezuiverd moet worden.

Landelijk gezien is circa 43% van de kosten van de zuiveringstaak te herleiden tot de hoeveelheid water. Deze 43% is opgebouwd uit circa 29% hemelwater en circa 14% afvalwater.<sup>36</sup>

Binnen de huidige heffingssystematiek wordt hemelwater niet (apart) in rekening gebracht. Dit betekent dat de kosten worden verdisconteerd in de tarieven en zo verdeeld worden over de verschillende heffingsplichtigen. Prikkels om hemelwater niet meer op het riool te brengen – en zo de zuiveringskosten te beperken – ontbreken in de zuiveringsheffing.

#### Ontbreken mogelijkheid uitdrukken waarde van afvalwater

Waar afvalwater jarenlang alleen als kostenpost werd beschouwd, is het met nieuwe technieken tegenwoordig mogelijk om met het afvalwater energie op te wekken en uit het afvalwater waardevolle grondstoffen (terug) te winnen. Door deze waarde te onderkennen en te benutten, wordt een bijdrage geleverd aan duurzaamheidsdoelstellingen en kunnen de zuiveringskosten worden beperkt. Dat maakt het voor de waterschappen nog meer ongewenst dat sommige (grote) lozers afhaken. Zij zijn vaak nodig voor een rendabele terugwinning van grondstoffen en energieproductie op rwzi's van het waterschap. Het is dus van belang dat de waarde van afvalwater beter in de heffing tot uitdrukking kan worden gebracht.

#### Het woonruimteforfait voor huishoudens roept vragen op

Huishoudens worden via het woonruimteforfait in de heffing betrokken.<sup>37</sup> Het woonruimteforfait biedt een eenvoudige wijze van vaststelling van de vuillast (en daarmee de verschuldigde belasting) van een huishouden: deze is forfaitair bepaald op de gemiddelde vuillast van een meerpersoons-huishouden: drie vervuilingseenheden (VE). Van dit uitgangspunt werd later afgeweken doordat op verzoek van de éénpersoonshuishoudens een uitzondering in de wet werd opgenomen: de aanslag van éénpersoonshuishoudens wordt forfaitair vastgesteld op één VE. De aanslagoplegging kan eenvoudig en goedkoop plaatsvinden, doordat gegevens over samenstelling van het huishouden in de Basisregistratie Personen (BRP) voorhanden zijn en er geen onderzoek naar de werkelijke vuillast behoeft plaats te vinden.

De toepassing van het forfait heeft in de afgelopen jaren veel vragen opgeroepen en het wordt als niet rechtvaardig ervaren. Zo vragen tweepersonshuishoudens zich af waarom zij geen aanslag voor 2 VE ontvangen.

#### CZV-methode is toe aan vervanging

De voor de zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing gebruikte CZV-methode is niet toekomstbestendig. De methode wordt weliswaar als betrouwbaar gezien, maar staat al lange tijd onder druk aangezien bij de (laboratorium) analyses milieubelastende chemicaliën (met name kaliumdichromaat, kwik, chroom(VI), rokend zwavelzuur en zilver) worden gebruikt en vanwege arbotechnische bezwaren bij de uitvoering (vanwege gevaar voor de gezondheid ten gevolge van de genoemde stoffen). Daarbij komt dat vanuit REACH<sup>38</sup> per 21 september 2017 een gebruiksverbod van kaliumdichromaat geldt. De voor de CZV-methode benodigde chemicaliën blijven voorlopig, slechts op basis van uitzondering, nog beschikbaar.

Het belang van een bruikbare analysemethode is groot. Zonder deze kan de heffingsgrondslag bij meetbedrijven niet correct worden vastgesteld en kunnen aan hen geen aanslagen worden opgelegd. Het is dus van belang dat in de voorstellen van de CAB niet langer de CZV-methode als uitgangspunt wordt genomen, maar dat een alternatief wordt geboden.

#### Tabel afvalwatercoëfficiënten is aan herziening toe

Het vaststellen van aanslagen zuiveringsheffing, door waterschappen, en verontreinigingsheffing, door Rijk en waterschappen, gebeurt, als het om bedrijven gaat, in veel gevallen op basis van de hoeveelheid ingenomen water. Daarbij speelt de *Tabel afvalwatercoëfficiënten* (hierna: Tabel) zoals die is opgenomen in het *Besluit vervuilingswaarde*

<sup>35</sup> De verontreinigingsheffing (nieuw), die in hoofdstuk 6 van dit rapport aan de orde komt, regelt een heffing op directe lozingen (lozingen op oppervlaktewater). De verontreinigingsheffing (nieuw) is vanaf 22 december 2009 opgenomen in de Waterwet.

<sup>36</sup> Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' 'Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0 pagina 25.

<sup>37</sup> Artikel 122h, eerste lid, Waterschapswet.

<sup>38</sup> REACH staat voor een systeem van Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische Stoffen, dat bij verordening (nr. 1907/2006) van de Europese Unie is geïntroduceerd. Binnen dit systeem wordt onder de beschreven condities het gebruik van bepaalde chemische (voor mens en milieu gevaarlijke of belastende) stoffen toegelaten.

ingenomen water 2009 (hierna: het Besluit) een belangrijke rol. De Tabel geeft voor 41 categorieën van bedrijfsactiviteiten de mate van verontreiniging weer die de betreffende bedrijfsactiviteit veroorzaakt. De mate van vervuiling wordt aangeduid met coëfficiënten. Het zijn deze coëfficiënten die samen met de hoeveelheid ingenomen water de omvang van de heffing bij deze tabelbedrijven bepalen.

De huidige coëfficiënten en de tabelindeling zijn verouderd. De huidige categorieën zijn niet helder gedefinieerd. Daarnaast wordt in de praktijk 98% van de bedrijven ingedeeld in een gemiddelde klasse. De Tabel is derhalve aan herziening toe, waarbij de vraag is of de Tabel naast een verbeterde indeling en update van de coëfficiënten niet ook vereenvoudigd kan worden.

#### Afhaken kan maar in beperkte mate voorkomen worden

In sommige gevallen is het voor grote bedrijven financieel voordeliger om hun afvalwater zelf (voor) te gaan zuiveren, ook wel 'afhaken' genoemd. Afhaken kan leiden tot een afname van het zuiveringsrendement van de rwzi's van het waterschap en een hogere heffing voor de belastingplichtigen die nog wel op het riool en de rwzi lozen (en niet voorzuiveren). Waterschappen kunnen vanuit de opbrengst zuiveringsheffing via een subsidieregeling korting verlenen aan bepaalde belastingplichtigen die anders zouden afhaken.<sup>39</sup> De Europese Commissie heeft deze regeling als (geoorloofde) staatssteun aangemerkt. Dit betekent dat haar goedkeuring nodig is voordat waterschappen de regeling mogen toepassen. Vooralsnog heeft zij deze goedkeuring tot 2023 verleend. Als nadien nog toepassing van de regeling wenselijk is, zal de regeling opnieuw voorgelegd moeten worden aan de Europese Commissie, waarbij de mogelijkheid bestaat dat geen goedkeuring wordt verkregen.

### 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING

De CAB heeft op basis van de in paragraaf 3.4 beschreven toekomstige ontwikkelingen en voorgaande analyse van knelpunten voorstellen ontwikkeld die hierna worden toegelicht.

#### 5.3.1 BETERE TOEPASSING KOSTENVEROORZAKINGSBEGINSEL

##### Voorstel

Breng in de zuiveringsheffing de mate van kostenveroorzaking beter tot uitdrukking.



##### Toelichting voorstel

De CAB stelt voor om binnen de zuiveringsheffing het kostenveroorzakingsbeginsel beter toe te passen. De CAB komt met dit voorstel omdat binnen het huidige leidende beginsel *de vervuiler betaalt* blijkt dat voor veel afvalwaterstromen niet of – gezien de veroorzaakte kosten – onvoldoende betaald wordt. Een voorbeeld is:

- Schoon hemelwater en sterk verdund afvalwater.  
Landelijk gezien wordt ongeveer 43%<sup>40</sup> van de kosten van het zuiveren veroorzaakt door de hoeveelheid water (circa 29% hemelwater en circa 14% afvalwater), terwijl de hoeveelheid water niet in de heffingsmaatstaf is opgenomen. Omgekeerd zijn gevallen bekend waarin wel betaald wordt, maar de kosten die het afgevoerde afvalwater veroorzaakt lager zijn. Een voorbeeld is:
- Geconcentreerd goed biologisch afbreekbaar afvalwater of afvalwater dat rijk is aan terug te winnen grondstoffen.  
Als waterschappen op hun rwzi's over dit soort afvalwater beschikken, kunnen de zuiveringskosten worden beperkt, wat voor alle lozers voordelig is (lagere zuiveringsheffing). Voor waterschappen zijn deze afvalwaterstromen ook interessant in het kader van het opwekken van energie en het (terug)winnen van grondstoffen. Het is voor waterschappen dan ook van belang dat bedrijven deze afvalwaterstromen op de rwzi's van de waterschappen blijven lozen.

##### Het beginsel *de vervuiler betaalt*

Momenteel ligt aan de zuiveringsheffing het beginsel 'de vervuiler betaalt' ten grondslag. De heffingsmaatstaf is de mate van vervuiling uitgedrukt in vervuilingseenheden. Vervuilingseenheden zijn vastgesteld op de jaarlijkse hoeveelheid zuurstof die nodig is om de gemiddelde vervuiling van één persoon af te breken. Vanwege deze koppeling aan zuurstofverbruik spelen ook de kosten van vervuiling een rol. Immers, hoe meer/viezer afvalwater geloosd wordt, des te meer zuurstof nodig is om dit afvalwater te zuiveren en hoe hoger – in beginsel – de aanslag.

<sup>39</sup> Artikel 122d, vijfde lid, onderdeel b, Waterschapswet.

<sup>40</sup> Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' 'Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0 pagina 25.

### Het kostenveroorzakingsbeginsel

De CAB is er van overtuigd dat voor een aantal van de hiervoor genoemde knelpunten het beter toepassen van het *kostenveroorzakingsbeginsel* een oplossing biedt. Een heffingsgrondslag die meer gebaseerd is op kostenveroorzaking zorgt bovendien automatisch voor een financiële prikkel om kosten te verminderen. Een op kostenveroorzaking gebaseerde heffing houdt daarmee in dat kosten en heffing min of meer gelijk opgaan.

De mogelijkheid om het *kostenveroorzakingsbeginsel* beter tot uitdrukking te brengen in de heffing is geen nieuwe gedachte. De Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) onderzocht dit reeds in 1999.<sup>41</sup> In 2014 heeft de werkgroep Modernisering zuiveringsheffing in haar rapport opnieuw voorstellen gedaan voor een maatstaf gebaseerd op kostenveroorzaking, waarbij twee verschillende heffingsformules zijn gepresenteerd.<sup>42</sup>

De CAB benadrukt dat ondanks het beter toepassen van het kostenveroorzakingsbeginsel ook nog steeds het principe de vervuiler betaalt van kracht blijft binnen de heffing. Dit komt onder meer tot uiting doordat de heffing nog grotendeels aansluit bij de vuilvracht van het afvalwater (zie paragraaf 5.3.5 voor voorstel nieuwe heffingsformule). Hiermee blijft het regulerende element van de heffing en daarmee de milieudoelstelling (vervuiling terugdringen) in stand.

### 5.3.2 WOONRUIMTEFORFAIT

#### Voorstel

Wijzig het bestaande woonruimteforfait zodat meer gedifferentieerd wordt naar gezinsomvang en hanteer hiervoor de volgende vier categorieën:

- 1-persoonshuishoudens: 1 KVE (VE)
- 2-persoonshuishoudens: 2 KVE (VE)
- 3-persoonshuishoudens: 3 KVE (VE)
- 4- en meerpersoonshuishoudens: 4 KVE (VE)



#### Toelichting voorstel

Huishoudens ontvangen een aanslag zuiveringsheffing die gebaseerd is op het woonruimteforfait. In de verkennende fase van het onderzoek van de CAB is het huidige woonruimteforfait door velen als één van de aandachtspunten voor het vervolgtraject aangemerkt. Het huidige forfait wordt als slecht uitlegbaar en niet eerlijk ervaren.

De CAB heeft uitgebreid stilgestaan bij het knelpunt en gekeken naar mogelijke oplossingen. De CAB neemt de veelgehoorde suggestie om het forfait te verfijnen over en stelt de volgende differentiatie naar gezinsomvang voor:

- 1-persoonshuishoudens: 1 KVE (VE)
- 2-persoonshuishoudens: 2 KVE (VE)
- 3-persoonshuishoudens: 3 KVE (VE)
- 4- en meerpersoonshuishoudens: 4 KVE (VE)

De CAB kiest voor deze differentiatie omdat in Nederland 95% van de huishoudens een één-, twee-, drie- of vierpersoonshuishoudens is.<sup>43</sup>

Het woonruimteforfait loopt afhankelijk van de omvang van het huishouden op van 1 kostenveroorzakingseenheid (KVE) op tot 4 KVE.

Ten behoeve van de uitvoerbaarheid van dit voorstel zal het woonruimteforfait worden omgevormd van een tijdvakbelasting naar een tijdstipbelasting, waarbij de gezinsomvang per 1 januari van het belastingjaar leidend is voor de heffing in dat jaar. Het nieuw voorgestelde woonruimteforfait vervangt het huidige en komt derhalve naast de bestaande mogelijkheid om de zuiveringsheffing te baseren op het drinkwaterverbruik.

### 5.3.3 HEMELWATER

#### Voorstel

Geef waterschappen de mogelijkheid om maatregelen ter bestrijding van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing.



#### Toelichting voorstel

Uit onderzoek van Royal HaskoningDHV blijkt als gezegd dat de hemelwaterkosten zo'n 29% van de totale zuiveringskosten uitmaken. Deze kosten worden gemaakt voor het verwerken van relatief schoon water, dat het zuiveringsproces van het overige afvalwater bemoeilijkt en duurder maakt. Mede met het oog op de klimaatverandering, de vervangingsopgave en de nieuwe stoffen (zie paragraaf 3.4 en hierna) is het gewenst om het aandeel hemelwater dat op de riolering en de zuivering komt te verminderen. Het is daarom van belang dat het belastingstelsel van de waterschappen voldoende mogelijkheden biedt om de maatregelen te bekostigen die hieraan bijdragen.

De CAB stelt voor om in de wetgeving expliciet vast te leggen dat waterschappen binnen het zuiveringsbeheer ruime financiële mogelijkheden hebben om maatregelen te nemen die (op termijn) kunnen leiden tot een vermindering van de

41 Financiering Zuiveringsbeheer :Voorstel voor een nieuwe heffingsmaatstaf en bouwsteen in de discussie rond de financiering van het waterbeheer; Commissie Integraal Waterbeheer, december 1999.

42 Modernisering Zuiveringsheffing, Verkenning van de mogelijkheden voor een duurzame en doelmatige zuiveringsheffing, Rapportage Ministerie van Infrastructuur en Milieu, april 2014. In paragraaf 5.3.5 wordt hier nader op ingegaan.

43 Bron: CBS, Particuliere huishoudens naar samenstelling en grootte, 1 januari 2015.

hemelwaterkosten. De CAB voorziet dat waterschappen met deze middelen kunnen en zullen kiezen voor de meest effectieve maatregel, doordat geen vaste vorm van samenwerking of samenwerkingspartners wordt voorgeschreven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verlenen van afkoppelsubsidies en bijdragen aan lokale projecten. De CAB stelt voor om in de wet te regelen dat de benodigde middelen kunnen worden bekostigd uit de opbrengst van de zuiveringsheffing.

### Belangrijke rol voor gemeenten

Gezien de aard van de problematiek ligt het voor de hand dat waterschappen samen met gemeenten naar inhoudelijk en financieel evenwichtige oplossingen zoeken. Gemeenten zijn immers wettelijk verantwoordelijk voor de opvang en verwerking van hemelwater in het stedelijk gebied. Het maken van zo concreet mogelijke gezamenlijke afspraken tussen waterschap en gemeente, waarbij ruimte is om gezien de lokale en regionale omstandigheden de meest effectieve maatregel te nemen, is bijzonder effectief. Hierbij denkt de CAB bijvoorbeeld aan klimaatadaptatie, ruimtelijke adaptatie en hittestress. Daarnaast dient onderdeel van die afspraken te zijn in hoeverre ook de aanvoer van rioolvreemd water (instromend grond- en oppervlaktewater) naar de rwzi's, dat soms zeer grote proporties aanneemt, teruggedrongen en voorkomen kan worden.

De CAB heeft in haar voorstel meegewogen dat het al praktijk is dat bij nieuwbouwprojecten uitsluitend (verbeterd) gescheiden stelsels worden aangelegd. Dit is immers de ultieme oplossing voor de regenwaterproblematiek. De kosten hiervan kunnen in de grondprijs worden verdisconteerd.

Als het gaat om bestaande bebouwing ligt de situatie, met name het kostenplaatje, veel complexer. Dit komt doordat rioleringen een gemiddelde levensduur van 60 tot 70 jaar hebben. Niettemin kan ook hier in goed onderling overleg met de gemeenten worden gezien of er terreinen in de openbare ruimte zijn die tegen redelijke kosten kunnen worden afgekoppeld, zoals parkeerterreinen. Denkbaar is daarbij dat het waterschap, gezien zijn (financiële) belang, meebetaalt aan de kosten van de benodigde afkoppelmaatregelen en op deze wijze het proces van afkoppelen stimuleert. Als significante verbeteringen ondanks de inspanningen van het waterschap uitblijven, is overigens ook denkbaar dat er een moment komt waarop waterschappen de zuiveringskosten die als gevolg van de afvoer van hemelwater ontstaan, op de gemeenten verhalen.

Als er al twijfels waren over de vraag of waterschappen de financiële ruimte hebben om maatregelen te nemen, c.q. te bekostigen, worden deze twijfels met dit voorstel weggenomen.

### Belang van het voorstel

Het merendeel van de rioolstelsels (circa 68%)<sup>44</sup> is nog altijd gemengd. Dit betekent dat in veel gevallen hemelwater via het riool wordt afgevoerd (getransporteerd) naar de rwzi's van de waterschappen en na het doorlopen van het zuiveringsproces op het oppervlaktewater wordt gebracht. Dit is een kostbaar proces, vanwege de hiervoor noodzakelijke grotere dimensionering van de riolering en de rwzi's (tot wel vier à vijf keer de droogweerafvoer), en de energie die gepaard gaat met transport en zuivering. Uit recent onderzoek van Royal HaskoningDHV blijkt dat de hemelwaterkosten zo'n 29% van de totale zuiveringskosten uitmaken. Zowel de kosten als het energieverbruik zouden (op termijn) omlaag kunnen als minder hemelwater op het riool wordt gebracht. Een beperking van de hemelwater- en daarmee zuiveringskosten is om verschillende redenen van belang:

- Het kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van het zogenoemde afhaakprobleem.<sup>45</sup>
- Gezien de klimaatontwikkelingen wordt een stijging van de hemelwaterkosten verwacht.
- Vermenging van nuttige stoffen in afvalwater met hemelwater belemmert de terugwinning van deze nuttige stoffen en daarmee duurzaamheidsdoelstellingen.
- Hemelwater werkt sterk kostenverhogend indien ook nieuwe stoffen (zie paragraaf 7.3) uit het afvalwater zouden moeten worden gezuiverd.

### 5.3.4 VERVANGING CZV-METHODE

#### Voorstel

Vervang CZV-methode door TOC-methode en laat de T-correctie vervallen.

#### Toelichting voorstel

Zowel voor de zuiveringsheffing als voor de verontreinigingsheffing geldt momenteel dat als basis voor de heffing de vuillast in aanmerking wordt genomen. Er zijn verschillende wijzen om deze vast te stellen. Indien dit op basis van onderzoek (meting, bemonstering en analyse) gebeurt, wordt meestal gebruik gemaakt van de Chemisch zuurstofverbruik-methode ("CZV-methode"). Deze analyse-

<sup>44</sup> Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018 referentienummer WATBF9700R002F1.0 pagina 21.

<sup>45</sup> Achterliggende gedachte is dat de hemelwaterkosten een stuwend effect hebben op de tarieven van de zuiveringsheffing. Indien bedrijven zelf (voor) zuiveren kunnen zij vaak een kostenvoordeel realiseren door te voorkomen dat hun afvalwater zich vermengt met hemelwater. Indien de totale kosten voor deze bedrijven lager zijn bij zelf zuiveren, kiezen zij er vaak voor om af te haken van de collectieve zuivering (zelf te zuiveren). Doordat waterschappen veelal voor langere termijn hebben geïnvesteerd in zuiveringscapaciteit, leidt afhaken er toe dat dezelfde kosten (kapitaalslasten) over minder belastingplichtigen moeten worden verdeeld, met tariefstijgingen tot gevolg. Dit kan er toe leiden dat (nog) meer bedrijven afhaken (het zogenoemde afhaakprobleem).

methode staat – in het licht van REACH,<sup>46</sup> milieuaspecten en arbeidsomstandigheden – onder druk vanwege het gebruik van bepaalde chemicaliën. Vanwege deze bezwaren heeft de CAB onderzocht of een geschikt alternatief voorhanden is. Uit de analyse volgt dat er geen vervanging voor de CZV-methode is, maar dat Totaal organisch koolstof (total organic carbon – TOC) de meest geschikte alternatieve parameter is. Inherent aan de overgang naar TOC is dat zich verschuivingen in de heffing zullen voordoen. In deze voorstellen wordt een vaste omrekenfactor tussen CZV en TOC van 3.0 gehanteerd.<sup>47</sup> In bijlage 8 is een nadere toelichting opgenomen alsmede een inschatting van de analysekosten.

Als onderdeel van het vervangen van de CZV-methode komt de huidige T-correctie,<sup>48</sup> die destijds met de overgang van de Biochemisch Zuurstofverbruik (BZV)-methode naar CZV-methode is geïntroduceerd, te vervallen. Met de T-correctie werden onbedoelde lastenverzwaringen als gevolg van de overgang van BZV-methode naar CZV-methode weggenomen. Gegeven de voorgestelde nieuwe systematiek van de zuiveringsheffing komt deze met de oude systematiek samenhangende correctiemethode, die nu nog aanzienlijke uitvoeringslasten veroorzaakt, te vervallen.<sup>49</sup>

### 5.3.5 NIEUWE HEFFINGSFORMULE

#### Voorstel

Wijzig de heffingsformule in:

$$H = Q_{\text{MAX}} * 12,4 + Q_D * (0,50 * \text{TOC} + 1,40 * N_T + 8,0 * P_T) / 60$$



#### Toelichting voorstel

Zoals in paragraaf 5.3.1 is toegelicht, is het van belang om het *kostenveroorzakingsbeginsel* beter toe te passen in de zuiveringsheffing. De huidige heffingsformule is nog volledig gebaseerd op het

beginsel 'de vervuiler betaalt' alsmede meting op basis van CZV en moet daarom gewijzigd worden. De CAB heeft voor haar voorstel gebruik gemaakt van het onderzoek dat de IenM-werkgroep Modernisering Zuiveringsheffing in april 2014 heeft gepresenteerd.<sup>50</sup> Deze werkgroep heeft een maatstaf op basis van kostenveroorzaking voorgesteld. Zij zocht hiermee een antwoord op haar onderzoeksvraag 'Op welke wijze kan een nieuwe systematiek van de zuiveringsheffing bijdragen aan een doelmatige en duurzame verwerking van afvalwater?'. De werkgroep stelde zich als doel dat een herziening (modernisering) van de zuiveringsheffing onder meer de voor waterschappen ongewenste effecten van afhaken moet voorkomen en moet inspelen op de ontwikkelingen die gebruik maken van de waarde van afvalwater.

Vanwege de door de CAB gestelde wens om kostenveroorzaking beter tot uitdrukking te brengen en gegeven de resultaten van bovengenoemd onderzoek stelt de CAB een ingrijpend andere heffingsformule voor. Hierin is in afwijking van het voorstel uit haar concept-rapport van december 2017 rekening gehouden met:

- de uitkomsten van het onderzoek naar de samenstelling van huishoudelijk afvalwater;<sup>51</sup> en;
- de uitkomsten van aanvullend onderzoek<sup>52</sup> dat naar aanleiding van het tijdens de consultatiefase gehoorde commentaar is ingesteld.

De CAB stelt de volgende nieuwe heffingsformule voor:

$$H = Q_{\text{MAX}} * 12,4 + Q_D * (0,50 * \text{TOC} + 1,40 * N_T + 8,0 * P_T) / 60$$

H = aantal heffingseenheden in kve's  
(kostenveroorzakingseenheden);

Qmax = maximale debiet in m<sup>3</sup>/h;

QD = gemiddelde debiet in m<sup>3</sup>/d;

TOC = totaal organisch koolstof in mg C/l;

NT = totaal-stikstof in mg N/l;

P = totaal-fosfor in mg P/l.

Bovenstaande elementen worden hierna verder toegelicht. Aan de hand van deze heffingsformule wordt een kostenveroorzakingseenheid (kve) gedefinieerd. Daarbij komt 1 kve ongeveer overeen met het maximum debiet en de vervuilende

<sup>46</sup> REACH staat voor een systeem van Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische Stoffen, dat bij verordening (nr. 1907/2006) van de Europese Unie is geïntroduceerd. Binnen dit systeem wordt onder de beschreven condities het gebruik van bepaalde chemische (voor mens en milieu gevaarlijke of belastende) stoffen toegelaten.

<sup>47</sup> Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' 'Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0 pagina 20/21.

<sup>48</sup> Voor de verontreinigingsheffing heeft deze regeling haar basis in artikel 7.5, vierde lid, Waterwet. Voor de door waterschappen geheven verontreinigingsheffing worden bij belastingverordening nadere regels gegeven. Voor de door het Rijk geheven verontreinigingsheffing worden nadere regels in artikel 7.2, derde lid, Waterregeling gegeven. Voor de zuiveringsheffing heeft deze regeling haar basis in artikel 122g Waterschapswet jo. artikel 6.12 Waterschapsbesluit en worden bij belastingverordening nadere regels gegeven. Zowel de BZV-methode als de CZV-methode gaan uit van de procesgerelateerde parameter zuurstofverbruik. De T-correctie is bij de overgang van BZV-methode naar CZV-methode geïntroduceerd, aangezien er stoffen zijn die wel chemisch afgebroken kunnen worden, en dus bijdragen aan de CZV, maar biologisch niet. Zonder de T-correctie zou de overgang destijds van BZV-methode naar CZV-methode voor bepaalde afvalwaterstromen onredelijke (financiële) uitkomsten geven.

<sup>49</sup> Daar komt bij dat de TOC-methode uitgaat van een heel andere parameter (koolstof), zie bijlage 8.

<sup>50</sup> Modernisering Zuiveringsheffing, Verkenning van de mogelijkheden voor een duurzame en doelmatige zuiveringsheffing, Rapportage Ministerie van Infrastructuur en Milieu, april 2014. In 1999 is door de toenmalige Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) al een voorstel gedaan voor een nieuwe heffingsmaatstaf waarbij een relatie werd gelegd met de kostenveroorzaking. Zie Financiering Zuiveringsbeheer: Voorstel voor een nieuwe heffingsmaatstaf en bouwsteen in de discussie rond de financiering van het waterbeheer; Commissie Integraal Waterbeheer, december 1999.

<sup>51</sup> STOWA 2018, bepaling zuurstofvraag van huishoudelijk afvalwater, *nog niet gepubliceerd*.

<sup>52</sup> Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' 'Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0.

stoffen die gemiddeld door één inwoner worden geloosd.<sup>53</sup> Deze maatstaf heeft een aanzienlijk betere relatie met de kostenveroorzaking dan de huidige maatstaf die gebaseerd is op de vracht aan zuurstofbindende stoffen. De in verhouding hoge kosten van 'dunwaterlozingen' en lagere kosten van 'dikwaterlozingen' komen hierin bijvoorbeeld beter tot uitdrukking. De nieuwe formule kan daarmee beter inspelen op de waarde of kosten van afvalwater. Dit kan een positieve bijdrage leveren aan de oplossing van de afhaakproblematiek en bijdragen aan de duurzaamheidsambities (circulaire economie en energietransitie).

De CAB benadrukt dat de voorgestelde formule, net als de huidige, een empirische formule is. Het is dus van belang dat de factoren regelmatig via onderzoek worden herijkt.

### De nieuwe formule per kostenveroorzaker

Hierna wordt toegelicht hoe de nieuwe formule zich verhoudt tot de in beeld gebrachte kostenveroorzakende parameters.

#### Debiet

De kosten die het transport en de zuivering van afvalwater en hemelwater veroorzaken, houden sterk verband met de investeringskosten van de hydraulisch bepaalde onderdelen van de zuiveringstechnische werken. Deze komen tot uitdrukking in de term  $Q_{MAX}$  (maximale hydraulische capaciteit m<sup>3</sup>/h) in de voorgestelde nieuwe heffingsformule. Aan deze parameter zijn landelijk gezien ongeveer 43% van de jaarlijkse kosten van het zuiveringsbeheer toe te rekenen (opgebouwd uit ca. 29% hemelwaterafvoer en ca. 14% afvalwaterafvoer).

Vanuit het oogpunt van kostenveroorzaking is het opnemen van een maximaal debiet (of ontwerpdebiet) derhalve een zeer belangrijke parameter. Het maximale debiet betreft de maximale hoeveelheid water in m<sup>3</sup> die (door de heffingsplichtige) per uur mag worden afgevoerd. Het vertrekpunt is met andere woorden de 'vergunde' (in de vergunning opgenomen) ruimte. Deze hoeveelheid van alle heffingsplichtigen samen beïnvloedt de dimensionering van de zuiveringstechnische werken. Aangezien niet in alle gevallen de  $Q_{max}$  (correct) in een vergunning is opgenomen, zijn praktische handvatten ontwikkeld op basis waarvan de  $Q_{max}$  kan worden vastgesteld.<sup>54</sup> Deze houden in het kort in dat  $Q_{max}$  ook op basis van meting of voor het hemelwater op basis van het aantal m<sup>2</sup> verhard oppervlak dat afvoert op een gemengd stelsel kan worden bepaald. Bij dit laatste wordt om uitvoeringsaspecten de volgende staffel gebruikt:

*Staffel ter bepaling van het maximum debiet van het hemelwater  $Q_{MAX,H}$*

| Verhard oppervlak               | $Q_{MAX,H}$                                                                                                               |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 0 - 500 m <sup>2</sup>          | 0 m <sup>3</sup> /h                                                                                                       |
| 500 - 1.000 m <sup>2</sup>      | 0,35 m <sup>3</sup> /h                                                                                                    |
| 1.000 - 1.500 m <sup>2</sup>    | 0,70 m <sup>3</sup> /h                                                                                                    |
| groter dan 1.500 m <sup>2</sup> | 1,05 m <sup>3</sup> /h + 0,35 per naar beneden afgerond geheel veelvoud van 500 m <sup>2</sup> boven 1.500 m <sup>2</sup> |

Zie bijlage 9 voor een nadere uitwerking.

#### TOC bepaling hoeveelheid organische stof

Wat de verwijdering van organische stof aan kosten veroorzaakt, wordt bepaald aan de hand van de TOC-vracht. Dit betreft de kosten van de biologische zuivering én de slibverwerking.

#### Totaal stikstof

In afwijking van de huidige maatstaf wordt voorgesteld in de nieuwe maatstaf totaal-stikstof op te nemen in plaats van Kjeldahl-stikstof.<sup>55</sup> Dat wil zeggen dat voortaan ook nitraat-stikstof in de heffing wordt betrokken. Dat is in de huidige systematiek niet het geval. Hiermee worden de kosten voor het verwijderen van stikstof beter in beeld gebracht. Voor een nadere uitwerking wordt verwezen naar bijlage 10.

#### Totaal fosfor

In de huidige heffingssystematiek heeft een waterschap de keuze om wel of geen heffing voor de lozing van fosfor toe te passen. Met de nieuwe heffingsformule wordt fosfor in de heffing betrokken en komt de keuzemogelijkheid te vervallen.

#### Elementen die niet in de formule zijn opgenomen

Bij het opstellen van de formule is er voor gekozen om een aantal elementen niet terug te laten komen. Deze worden hierna toegelicht.

#### Hoeveelheid zwevende stof

De kostenveroorzakende parameter zwevende stof komt in de nieuwe heffingsmaatstaf niet expliciet voor. De reden hiervoor is dat het afbreekbare deel van het zwevende stof al in de TOC wordt betrokken. Op deze wijze worden dubbeltellingen voorkomen.

#### Zware metalen

In de huidige systematiek wordt ook voor de lozing van zware metalen op de riolering een heffing opgelegd. Dankzij het vergunningenbeleid is in de loop van de afgelopen decennia

<sup>53</sup> Uitgaande van 0,0266 m<sup>3</sup>/h, 36 g TOC/d, 9,1 g N/d en 1,2 g P/d, zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' 'Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0 pagina 20 en 22.

<sup>54</sup> Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' 'Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0 pagina 26 t/m 28.

<sup>55</sup> Nitriet wordt ook meegenomen als onderdeel van totaal stikstof, evenals bij de CZV-methode het geval is.

de vracht zware metalen in het rioolwater echter sterk gereduceerd. Mede daardoor veroorzaken zware metalen in de huidige praktijk weinig kosten op de rwzi's van de waterschappen. In het streven naar vereenvoudiging van de heffingssystematiek en het beter doorvoeren van het kostenveroorzakingsbeginsel wordt daarom voorgesteld de zware metalen voortaan buiten de heffing te houden, zoals in het kader van de verontreinigingsheffing sinds 1 juli 2014 reeds het geval is.

#### Nieuwe stoffen

Of en, zo ja, welke nieuwe stoffen in de heffing worden betrokken is naast een uitvoeringstechnische, een bestuurlijke keuze (zie paragraaf 7.3 hierna).<sup>56</sup> Indien besloten wordt tot het aanvullend zuiveren van (groepen van) nieuwe stoffen, zullen zich extra kosten voordoen. Indien besloten wordt dat deze kosten via de zuiveringsheffing moeten worden verhaald, kan dit impliciet (via het zuiveringstarief) of expliciet (via de heffingsformule) tot uitdrukking worden gebracht. De CAB merkt op dat voor het expliciet tot uitdrukking brengen van de kosten een aanpassing van de heffingsformule nodig is. Praktisch gezien geldt daarbij als bezwaar dat op dit moment geen zicht bestaat op beschikbare somparameters<sup>57</sup> of het (mogelijk) beschikbaar komen daarvan.

### 5.3.6 BETER IN SPELEN OP WAARDEVOL AFVALWATER

#### Voorstel

Speel beter in op waardevol afvalwater door:

- via een experimenteerartikel maatwerk (een korting) in de heffing mogelijk te maken bij fosfaatterugwinning;
- voor separate afvalwaterstromen (prijs)afspraken mogelijk te maken; en
- de subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties (anti-afhaakregeling) te behouden.



#### Toelichting voorstel

Afvalwater kan in meerdere opzichten als waardevol worden gezien. Afhankelijk van de samenstelling daarvan is het bijvoorbeeld

beeld mogelijk om hieruit grondstoffen of energie (biogas, warmte, koude etc.) terug te winnen. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de duurzaamheidsopgaven, waarbij circulaire economie en energietransitie voorop staan. Ook kan afvalwater een bijdrage leveren aan de doelmatige werking van rwzi's.

De CAB realiseert zich dat het uit oogpunt van doelmatigheid en duurzaamheid in bepaalde gevallen nog steeds de beste oplossing kan zijn dat een bedrijf zelf het afvalwater zuivert, daarmee energie opwekt of daaruit grondstoffen terugwint. Centrale inzameling van afvalwater is dus geen doel op zich.

De CAB ziet evenwel dat de huidige zuiveringsheffing met een vast tarief per vervuilingseenheid onvoldoende mogelijkheden biedt om vanuit het oogpunt van energieopwekking, grondstoffenterugwinning of een doelmatige werking van de rwzi gewenst afvalwater/gewenste stoffen op de rwzi te krijgen. Indien bedrijven voor dit 'gewenste afvalwater' het reguliere zuiveringstarief moeten betalen, is dit voor hen vaak duurder dan als zij het zelf of door een derde laten (voor) zuiveren. Zij haken dus af. Dit is om meerdere redenen ongewenst. Bij collectieve zuivering kunnen investeringen in (terug)winning van energie en grondstoffen eerder rendabel zijn en dus van de grond komen. Uit oogpunt van duurzaamheid en met name energietransitie en circulaire economie is dit een gewenste – of zelfs noodzakelijke – ontwikkeling. Als daarbij ook in aanmerking wordt genomen dat energie- en grondstoffen(terug)winning kunnen bijdragen aan een matiging van het zuiveringstarief,<sup>58</sup> wordt duidelijk dat alle heffingsplichtigen belang bij een oplossing van dit knelpunt hebben.

De voorgestelde heffingsmaatstaf gebaseerd op kostenveroorzaking zal weliswaar een belangrijke bijdrage aan de beperking van het knelpunt kunnen leveren, maar zal mogelijk evenmin in alle gevallen een oplossing betekenen. De CAB stelt daarom aanvullend een oplossing langs drie sporen voor.

#### Spoor 1: experimenteerartikel maatwerk (een korting) bij fosfaatterugwinning

Maatwerk kan een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van het knelpunt van het afhaken van bedrijven. Maatwerk is in feite een afwijking of uitzondering op het reguliere regime van de zuiveringsheffing voor een bepaalde groep bedrijven. Binnen het maatwerk is het te betalen bedrag meer afgestemd op de lokale vraag naar en het aanbod van afvalwater in een bepaalde samenstelling.

Het voorstel van de CAB over de vormgeving van het maatwerk vloeit voort uit een in opdracht van het ministerie van IenM uitgevoerd onderzoek<sup>59</sup> waarin in beeld is gebracht welke mogelijkheden er voor maatwerkoplossingen zijn met het oog

<sup>56</sup> Hierbij moet de functionele taakstelling van waterschappen in het achterhoofd gehouden worden. Dit is ook een wezenlijk element van discussie in situaties waarin thans belemmeringen worden ervaren in de wettelijke mogelijkheden die het waterschapsbestel biedt om via publiekrechtelijke wijze maatregelen te bekostigen. Zie bijvoorbeeld de motie Geurts c.s., Kamerstukken II 2016/2017, 34 550 J, nr. 22, waarin wordt opgeroepen 'de Kamer voor 1 maart 2017 te informeren hoe juridische belemmeringen binnen de wetgeving weggenomen worden, zodat het bestaande stelsel van riolering gebruikt kan worden voor het collectief zuiveren van afvalwater'. Zo heeft ook het Hoogheemraadschap van Delfland aandacht gevraagd bij de Minister van Infrastructuur en Milieu en de CAB voor de fiscale onmogelijkheden om bepaalde kosten via de zuiveringsheffing terug te winnen.

<sup>57</sup> Gelet op het zeer grote aantal nieuwe stoffen ligt het gebruik van zogenoemde 'somparameters' voor groepen van stoffen die met een zelfde zuiveringstechniek verwijderd kunnen worden voor de hand.

<sup>58</sup> Doordat de zuiveringskosten worden gedrukt en meeropbrengsten (bij verkoop energie en grondstoffen) kunnen worden behaald.

<sup>59</sup> Onderzoek uitwerken opties maatwerkaanpak en (fiscaal-)juridische consequenties, Van den Bosch & partners, 26 augustus 2016.

op een duurzame en doelmatige verwerking van afvalwater, inclusief de (fiscaal-)juridische consequenties. Zie bijlage 2 voor een nadere uiteenzetting van het onderzoek.

Uit de analyse volgt dat het volgens de CAB gewenst is dat er eerst op wat kleinere schaal ervaring wordt opgedaan met maatwerk. Dan kan worden gezien of met het voorstel in voldoende mate in een oplossing voor het probleem kan worden voorzien en ontstaat ook meer zicht op de effecten van het maatwerk (deze zijn op dit moment onvoldoende bekend). Het voorstel van de CAB ziet daarom vooralsnog alleen op het terugwinnen van fosfaat uit afvalwater, ook omdat deze terugwinning het meest kansrijk lijkt. Het waterschap wordt in bepaalde gevallen en onder nadere voorwaarden de bevoegdheid gegeven om bij verordening een korting te verlenen op het aandeel fosfor (P) in de nieuwe heffingsformule.

Op basis van de ervaringen kan na een evaluatie over bijvoorbeeld vijf jaar besloten worden de regeling al dan niet in aangepaste vorm te continueren. Dan kan ook besloten worden of een vergelijkbare regeling voor meer stoffen mogelijk moet worden gemaakt.

#### **Spoor 2: bij separate afvalwaterstromen: individuele (prijs) afspraken mogelijk maken**

Spoor 2 ziet op alle gevallen waarin het afvalwater niet via het openbare riool, maar separaat per as (bijvoorbeeld een tankauto) of separate persleiding wordt aangeboden. Het waterschap wordt de mogelijkheid gegeven om afvalwater dat op deze wijzen direct op de rwzi wordt aangeboden, op andere wijze dan via de zuiveringsheffing aan te slaan. Dit betekent dat bedrijven voor deze afvalwaterstromen geen zuiveringsheffing hoeven te betalen. Voor deze afvalwaterstromen kunnen dan bijvoorbeeld privaatrechtelijke (prijs) afspraken worden gemaakt. Ook is een retributie denkbaar.

#### **Spoor 3: behoud subsidie doelmatige werking rwzi's**

Bij investeringen in (nieuwe) rwzi's en daarvoor benodigde infrastructuur weegt de benodigde zuiveringscapaciteit zwaar mee. Deze bepaalt namelijk in belangrijke mate de dimensionering en daarmee de kosten van de rwzi's. Voor een doelmatige werking van de rwzi's is het belangrijk dat deze capaciteit zoveel mogelijk benut wordt. De (investerings)kosten worden dan zo breed mogelijk gedeeld. Naast deze optimale benutting van de capaciteit kunnen ook kwaliteitsaspecten een rol spelen. Kwaliteit van het effluent en zuiveringsslib zijn bijvoorbeeld ook aspecten die tot uitdrukking komen bij een doelmatige werking van de rwzi.

Met het oog op deze doelmatige werking van de zuivering hebben waterschappen de mogelijkheid om aan bedrijven een zogenoemde 'subsidie doelmatige werking rwzi's' (ook wel 'anti-afhaaksubsidie' genoemd) te verstrekken. Aangezien deze regeling mogelijke staatssteunaspecten heeft, is aan de Europese Commissie toestemming gevraagd voor de toepassing. De toestemming is verkregen en geldt momenteel tot 2023.

Vanwege de onzekerheid over de mogelijkheid tot verlenging van deze goedkeuring is binnen het onderzoek 'modernisering zuiveringsheffing' gezocht naar alternatieven voor de regeling. De door de CAB voorgestelde nieuwe heffingsformule en het hiervoor genoemde maatwerk (spoor 1 en 2) zijn hier een uitvloeisel van. Zolang echter niet vaststaat dat met deze voorgestelde wijzigingen de anti-afhaakregeling overbodig is geworden, hecht de CAB er aan deze regeling te behouden en – zo nodig – tijdig verlenging aan te vragen.

### **5.3.7 VEREENVOUDIGING EN HERIJKING TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN**

#### **Voorstel**

Bevorder een efficiënte aanslagoplegging door de (toepassing van de) tabel afvalwatercoëfficiënten aan te passen door:

1. vermindering aantal klassen van vijftien naar drie (klasse "laag", klasse "standaard" en klasse "hoog");
2. herindeling bedrijfscategorieën op basis van de SBI-codering; en
3. herijking bestaande coëfficiënten.

#### **Toelichting voorstel**

Het vaststellen van aanslagen zuiveringsheffing (door waterschappen) en verontreinigingsheffing (door Rijk en waterschappen) van middelgrote bedrijven gebeurt in veel gevallen op basis van de hoeveelheid ingenomen water.<sup>60</sup> Daarbij speelt de tabel afvalwatercoëfficiënten (hierna: "Tabel"), zoals die is opgenomen in het Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009 (het Besluit), een belangrijke rol.<sup>61</sup> Uit onderzoek van de Werkgroep Waterheffingen<sup>62</sup> is gebleken dat de bestaande tabelindeling op onderdelen onjuist, verouderd of niet specifiek genoeg is en er daarom twijfels bestaan of toepassing van de tabel wel tot een juiste aanslag leidt.<sup>63</sup> De tabel wordt ook als ingewikkeld ervaren door het grote aantal klassen (die grotendeels niet of nauwelijks worden gebruikt) en de gehanteerde definities voor de bedrijfscategorieën.

In bijlage 2 is een uitgebreidere analyse van de huidige werking van de Tabel opgenomen en wordt het onderzoek dat heeft geleid tot de voorstellen toegelicht.

<sup>60</sup> Zie artikel 122k Waterschapswet en artikel 7.5 Waterwet.

<sup>61</sup> Zie artikel 2 Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009.

<sup>62</sup> De Werkgroep Waterheffingen is opgericht om praktijkproblemen in de uitvoering van de verontreinigingsheffing en de zuiveringsheffing te signaleren en hiervoor oplossingen aan te dragen. In de werkgroep hebben vertegenwoordigers zitting van waterschappen, Waterdienst, laboratoria, adviesbureaus en bedrijfsleven. De werkgroep rapporteert rechtstreeks aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en aan de Unie van Waterschappen.

<sup>63</sup> Werkgroep Waterheffingen, Onderzoeksresultaten tabelbedrijven, 14 juli 2015.

### **Toelichting voorstel 1: vermindering aantal klassen naar drie**

Gezien het doel van de Tabel (doelmatige vaststelling vuillast), het huidige gebruik (verreweg grootste deel in klasse 8) en de huidige knelpunten, ligt een vermindering van het aantal klassen van de Tabel voor de hand. Uit onderzoek blijkt dat de meest vergaande vereenvoudiging (alles in één klasse) zowel in aantal bedrijven als in aantal (K)VE's de grootste verschuivingen teweeg brengt. In het scenario met drie klassen en het scenario met vijf klassen is dit effect aanzienlijk geringer. Gezien de geringe verschillen tussen het scenario met drie klassen en met vijf klassen bestaat een voorkeur voor een vereenvoudiging naar drie klassen. Als praktisch voordeel geldt dat dit scenario beter uitlegbaar is door de klassen bijvoorbeeld "laag", "standaard" en "hoog" te noemen. Daarnaast doet dit ook beter recht aan het feit dat de meeste bedrijven in de nieuwe klasse 2 ("standaard") vallen.

### **Toelichting voorstel 2: herindeling bedrijfscategorieën**

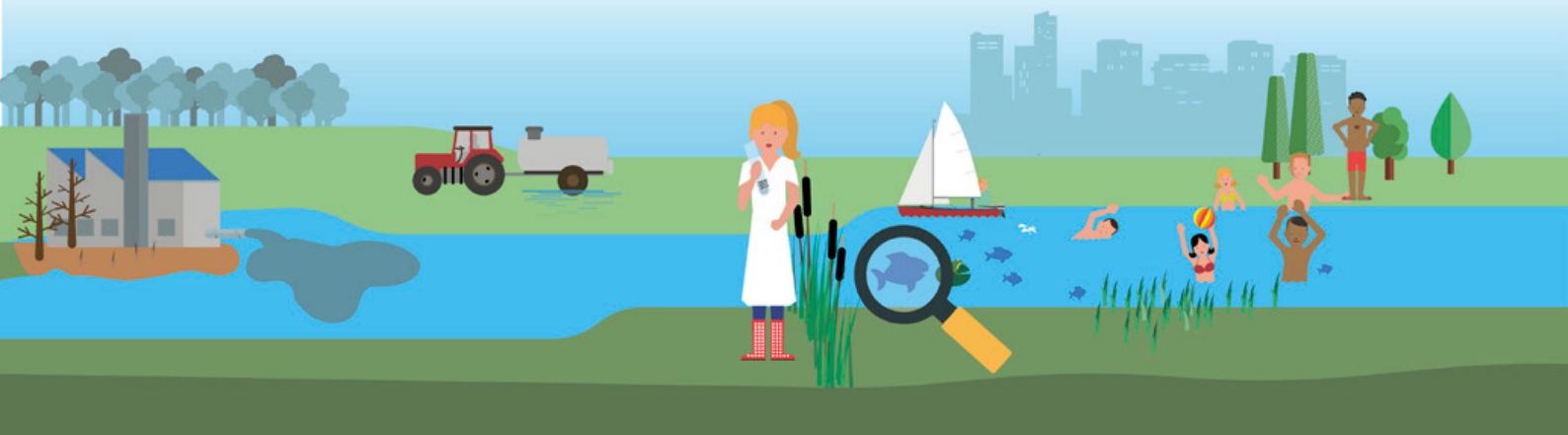
In de huidige Tabel zijn 41 categorieën bedrijven ingedeeld. Deze indeling is historisch verklaarbaar, maar roept steeds meer discussie op doordat een nadere definitie van de bedrijfscategorieën ontbreekt en de bedrijfsvoering van deze categorieën kan zijn veranderd. Als alternatief voor de huidige indeling wordt toepassing van de in het handelsregister vastgelegde code volgens de Standaard Bedrijfsindeling (hierna: "SBI-codering") voorgesteld. De SBI-codering heeft verschillende voordelen, waarvan de belangrijkste is dat deze codering een bestaande en geaccepteerde indeling is die breed gebruikt wordt. Daarnaast kunnen waterschappen al over de SBI-gegevens van de heffingsplichtigen beschikken.<sup>64</sup> Als belangrijkste nadeel geldt dat sommige bedrijven verschillende SBI-coderingen hebben. In deze gevallen zal dus bepaald moeten worden welke SBI-code bij welke activiteit behoort. Daarnaast zal een overstap naar de SBI-codering eenmalige extra administratieve lasten met zich meebrengen wegens de herindeling. Gezien de ondervonden nadelen van de huidige indeling en de genoemde voordelen van de SBI-codering stelt de CAB voor over te stappen op de SBI-codering.

### **Toelichting voorstel 3: herijking bestaande coëfficiënten**

Uit het eerder genoemde onderzoek<sup>65</sup> blijkt dat het ook gewenst is om de bestaande coëfficiënten opnieuw vast te stellen. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig. Dit onderzoek heeft nog niet plaatsgevonden, aangezien eerst besloten moet worden of een nieuwe heffingsformule (met andere heffingsparameters) wordt vastgesteld voor de zuiveringsheffing. Bij vaststelling van deze nieuwe formule dient binnen de zuiveringsheffing een aanvullende voorziening te worden getroffen die de kosten van het maximaal debiet ( $Q_{max}$ ) van de tabelbedrijven tot uitdrukking brengt. Hierbij drukt de  $Q_{max}$  wederom 'de vergunde ruimte' uit (zie paragraaf 5.3.5) en zal de nieuwe coëfficiënt zien op het 'vuillastdeel' uit de nieuwe formule (uitgedrukt in de heffingsparameters TOC, NT, PT). Daarnaast hebben de hiervoor besproken mogelijkheden van vereenvoudiging van de tabel en herindeling op basis van SBI-codering ook gevolgen voor de opzet van het vervolgonderzoek. De CAB stelt voor om via nader onderzoek de bestaande coëfficiënten te herijken nadat een definitief besluit omtrent de nieuwe heffingsformule en voorstel 1 ('vermindering aantal klassen') en 2 ('toepassing SBI-codering') is genomen.

<sup>64</sup> Deze worden meegeleverd met de gegevens uit het Kadaster.

<sup>65</sup> Op 14 juli 2015 aangeboden aan de werkgroep Modernisering zuiveringsheffing.



## 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING

### 6.1 LIJST MET VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING

De CAB stelt het volgende voor:

1. Pas het beginsel de vervuiler betaalt in de verontreinigingsheffing consequenter toe door het belasten van:
  - a. effluentlozingen van waterschappen op eigen water;
  - b. riooloverstorten van gemengde stelsels met 5 VE per overstortplaats per jaar
2. Vervang CZV-methode door TOC-methode en laat de T-correctie vervallen.
3. Wijzig de heffingsformule in:
$$H = Q_p * (0,50 * TOC + 1,40 * NT + 8,0 * PT) / 60$$
en verleen als uitvloeisel hiervan een korting van 33,3% op de forfaitaire heffing van huishoudens, glastuinbouwbedrijven en kleine bedrijven.
4. Laat de in het kader van de zuiveringsheffing voorgestelde wijzigingen in de (toepassing van de) tabel afvalwatercoëfficiënten doorwerken in de verontreinigingsheffing.

### 6.2 INLEIDING

De verontreinigingsheffing wordt zowel door de waterschappen als het Rijk geheven. Voor waterschappen is de begrote opbrengst in 2018 landelijk € 8 miljoen. Op een totaal begrote belastingopbrengst van ruim € 2,8 miljard, is de opbrengst van de verontreinigingsheffing dus relatief gering. De opbrengst van de verontreinigingsheffing is bestemd voor de bekostiging van het watersysteembeheer en komt daarmee (mede) ten goede aan de taak van waterschappen om te zorgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Ondanks dat de opbrengst relatief gering lijkt, is er voldoende legitimatie voor de heffing. De CAB brengt de reactie van toenmalig minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat op de motie Madlener c.s. in herinnering.<sup>66</sup> Die motie riep op tot beëindiging van de (rijks)heffing op directe lozingen voor

vergunningplichtige bedrijven die aan strenge Europese lozingseisen voldoen. In zijn brief van begin juli 2010<sup>67</sup> constateert de minister op basis van onderzoek onder meer dat de verontreinigingsheffing recht doet aan het beginsel van kostenterugwinning van waterdiensten, inclusief het beginsel “de vervuiler betaalt”, zoals dit is vastgelegd in artikel 9 van de KRW. De minister merkte op dat de heffing ook niet afwijkt van de regeling die in een aantal andere Europese landen geldt en dat het een goed instrument vormt om de kosten van het waterkwaliteitsbeheer voor een deel bij de lozers te leggen. De minister concludeerde verder dat het systeem van de verontreinigingsheffing op directe lozingen nog steeds goed bruikbaar is en noodzakelijk om tegemoet te komen aan Europeesrechtelijke randvoorwaarden. Wel toonde de minister zich bereid om binnen dat systeem enkele aanpassingen aan te brengen, die in de uitvoering kunnen leiden tot een reductie van de administratieve en bestuurlijke lasten. Concreet dacht de minister daarbij aan het uitbreiden van de mogelijkheid om vuilvrachten door middel van forfaitaire regelingen vast te stellen, nieuwe analysemethoden voor de vaststelling van de vuilvracht en het beëindigen van de heffing op zware metalen.

De CAB ziet drie belangrijke redenen om het beginsel de ‘vervuiler betaalt’ – waar mogelijk – beter toe te passen. De CAB onderschrijft in de eerste plaats dat artikel 9 KRW een heffing op directe lozingen als het ware dwingend oplegt. Dit betekent tegelijkertijd dat wanneer een lidstaat een dergelijke heffing om welke reden dan ook achterwege laat, al snel het complexe leerstuk van de (onrechtmatige) staatssteun betreden dreigt te worden. Dit geeft zowel grote praktische als financiële risico's.

In de tweede plaats stelt de CAB vast dat waterschappen ook voor directe lozingen kosten maken, zoals op het vlak van de KRW-maatregelen, monitoring, planvorming, kwaliteitsbaggeren, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook gesaneerde lozingen, die aan de lozingseisen van de vergunning voldoen, veroorzaken kosten. Gegeven de KRW-normen/doelen zijn aanvullende maatregelen geboden, die ook bekos-

<sup>66</sup> Kamerstukken II, 2007-2008, 30818, nr. 33.

<sup>67</sup> Kamerstukken II, 2009-2010, 27625, nr. 168.

tigd moeten worden.

In de derde plaats wijst de CAB op het gevaar dat wanneer de verontreinigingsheffing volledig zou worden afgeschaft, heffingplichtigen die nu indirect lozen hun lozing puur om deze reden wellicht willen gaan verplaatsen naar oppervlaktewater. Aan deze lozing zouden dan namelijk helemaal geen kosten verbonden zijn. De CAB is van mening dat hiermee het paard achter de wagen gespannen zou worden. De CAB wijst er ook op dat binnen de huidige wettelijke systematiek is geborgd dat het tarief van de zuiveringsheffing en het tarief van de door het waterschap geheven verontreinigingsheffing gelijk zijn.<sup>68</sup> Om genoemde redenen moet deze wettelijke borging blijven bestaan.

### Kritiek op verontreinigingsheffing

VNO-NCW en de VEMW vinden de verontreinigingsheffing een onrechtvaardige heffing. De VEMW haalt dit ook in een recent rapport aan.<sup>69</sup> In de ogen van de VEMW is de heffing niet terechtvaardig vanuit het beginsel de kostenveroorzaker betaalt en het is de vraag of het beginsel de vervuiler betaalt die rechtvaardiging wel biedt. De regulerende werking van de verontreinigingsheffing zou volgens hen uitgewerkt zijn: de puntbronnen zijn gesaneerd en er is nog maar een beperkte restlozing overgebleven. Kort en goed pleit het bedrijfsleven voor afschaffing van de verontreinigingsheffing.<sup>70</sup> Zoals hiervoor is toegelicht, wijst de CAB dit pleidooi om diverse redenen nadrukkelijk van de hand. Voorts wijst de CAB er op dat indien sprake is van een beperkte restlozing (na sanering), de verontreinigingsheffing ook navenant minder wordt. De huidige beperkte opbrengst van de verontreinigingsheffing illustreert dat; zie ook paragraaf 6.2.

#### 6.2.1 HISTORISCH PERSPECTIEF VERONTREINIGINGSHEFFING

De verontreinigingsheffing kent hetzelfde historisch perspectief als de zuiveringsheffing. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 5.2.1. In aanvulling daarop is van belang te vermelden dat met ingang van 1 juli 2014 zware metalen en zouten niet langer tot de heffingsgrondslag voor de verontreinigingsheffing behoren. Achtergrond hiervan is dat de opbrengst niet opwoog tegen de kosten die gemaakt werden om deze stoffen in de heffing te betrekken, terwijl lozing van de in de heffing betrokken zouten zelden grote milieubezwaren oplevert.<sup>71</sup>

#### 6.2.2 KNELPUNTEN VERONTREINIGINGSHEFFING

Binnen de verontreinigingsheffing wordt een aantal aan de zuiveringsheffing gelijke knelpunten ervaren. Dit betreft

onder meer het gebruik van de voorgeschreven CZV-methode bij het vaststellen van de vuillast en de knelpunten inzake de Tabel afvalwatercoëfficiënten. Paragraaf 5.2.2 bevat een meer uitgebreide analyse van deze knelpunten.

Daarnaast signaleert de CAB dat het voor de verontreinigingsheffing geldende beginsel *de vervuiler betaalt* niet altijd consequent wordt toegepast als het om verontreiniging als gevolg van lozingen op oppervlaktewater gaat.

De drie grootste bronnen van vervuiling van oppervlaktewater zijn effluentlozingen vanuit de rwzi's van de waterschappen, riooloverstorten uit gemeentelijke rioleringen en diffuse verontreiniging door landbouw en uit- en afspoeling.<sup>72</sup> Effluentlozingen en riooloverstorten zijn puntlozingen waar later in dit hoofdstuk voorstellen voor worden gedaan. Als het gaat om diffuse verontreiniging door landbouw en uit- en afspoeling heeft de CAB in hoofdstuk 4 een voorstel gedaan.

### 6.3 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING

De CAB heeft op basis van de in paragraaf 3.4 beschreven toekomstige ontwikkelingen en voorgaande analyse van knelpunten een aantal voorstellen ontwikkeld. Deze worden hierna toegelicht.

#### 6.3.1 BETERE TOEPASSING 'DE VERVUILER BETAALT'

##### Voorstel

Pas het beginsel *de vervuiler betaalt* in de verontreinigingsheffing consequenter toe door het belasten van:

- a. effluentlozingen van waterschappen op eigen water;
- b. riooloverstorten van gemengde stelsels met 5 VE per overstortplaats per jaar.



##### Toelichting voorstel

Zoals in paragraaf 6.2.2 is toegelicht, ontbreekt momenteel een heffing op verontreiniging vanuit riolering en waterzuiveringsinstallaties van waterschappen, wat niet strookt met het beginsel de vervuiler betaalt. Bovendien is bij deze emissies sprake van een puntbron waarmee een duidelijke veroorzaker en daarmee belastingplichtige is aan te wijzen. De CAB stelt daarom voor deze twee, voor de heffing nieuwe situaties te belasten. Als gevolg van de voorgestelde heffingen zal de opbrengst van de verontreinigingsheffing stijgen. Wettelijk is geregeld dat de opbrengst van de verontreinigingsheffing ten goede komt aan het watersysteembeheer, zodat de stijgende opbrengst een

<sup>68</sup> Artikel 7.6, derde lid, Waterwet.

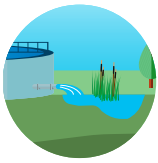
<sup>69</sup> VEMW, Duurzaam ondernemen met betaalbaar water, Werken aan de financiering van een duurzaam en doelmatig waterbeheer, 13 oktober 2016

<sup>70</sup> Zie Rapport verkennende fase CAB, p. 13.

<sup>71</sup> Zie Kamerstukken II 2012/13, 33 503, nr. 3, p. 4-5.

<sup>72</sup> Bron: Emissieregistratie, Belasting van het oppervlaktewater door vermestende stoffen, 1990-2014, CBS/CLO/jun16.

verlagend effect op de watersysteemheffing heeft. Waterschappen treffen als onderdeel van de zorg voor het watersysteem nu al veel maatregelen die bijdragen aan de kwaliteit van het oppervlaktewater. Deze maatregelen worden nu nog nagenoeg geheel uit de watersysteemheffing betaald. Hierna worden de voorstellen om effluentlozingen en riooloverstorten van gemengde stelsels te belasten nader toegelicht. Ten slotte wordt nog ingegaan op de in samenhang met het voorstel om effluentlozingen te belasten noodzakelijke aanpassing van de vaststelling van het tarief.



**Toelichting subvoorstel a:  
belast effluentlozingen van waterschappen  
op eigen water**

Stedelijk afvalwater dat via openbare vuilwaterriolen op de rwzi's van de waterschappen wordt gebracht, wordt door de waterschappen zodanig gezuiverd dat dit weer op oppervlaktewater<sup>73</sup> geloosd kan worden. Als dit gezuiverde water (het effluent) op eigen (regionaal) water wordt geloosd, geldt op dit moment een wettelijke vrijstelling van de heffing.<sup>74</sup> De vrijstelling heeft tot gevolg dat geen aanslag verontreinigingsheffing wordt opgelegd voor deze lozing en dat de rekening niet door de categorieën binnen de zuiveringsheffing wordt betaald. De vraag is of door de huidige vrijstelling de rekening van de vervuiling nog wel door de veroorzakende categorieën wordt betaald. Bovendien is de vraag waarom een lozing van effluent op eigen water anders behandeld zou moeten worden dan een lozing van effluent op rijkswater. Voor effluentlozingen op rijkswater is immers wel een heffing verschuldigd. Daarbij komt dat ook bedrijven betalen voor effluentlozingen, ongeacht of dit op regionaal water of op rijkswater is.

De CAB benadrukt dat de heffing niet van symbolische aard is, doordat zuiveringsbeheer en watersysteembeheer financieel strikt gescheiden zijn en blijven.

*Wijze van heffing*

Door het vervallen van de vrijstelling geldt dat de heffing wordt bepaald met behulp van de heffingsformule, zie paragraaf 6.3.3.

*Aanpassing wijze van tariefstelling*

In artikel 7.6, derde lid, Waterwet is op dit moment voor de waterschappen geregeld dat het tarief van de verontreinigingsheffing gelijk is aan het tarief dat het waterschap in hetzelfde belastingjaar voor de zuiveringsheffing heft. Het voorstel van de CAB om effluentlozingen van waterschappen op eigen water in de verontreinigingsheffing te betrekken beïnvloedt de kosten van het zuiveringsbeheer en daarmee het tarief van de zuiveringsheffing. Omwille van deze

wederzijdse beïnvloeding zal met het ministerie van IenW nader bekeken worden hoe de tariefstelling praktisch uitvoerbaar in de wet kan worden opgenomen.



**Toelichting subvoorstel b:  
belast riooloverstorten van gemengde  
stelsels met 5 VE per overstortvoorziening**

Bij hevige regenval kan het rioleringsstelsel tijdelijk overbelast raken en wordt water via overstorten geloosd op het oppervlaktewater. Dit worden riooloverstorten genoemd. Riooloverstorten zijn op dit moment wettelijk vrijgesteld van de verontreinigingsheffing.<sup>75</sup> Reden om te komen tot een vrijstelling is geweest dat gemeenten al veel maatregelen nemen of hebben genomen om de frequentie en omvang van riooloverstorten te verminderen. Hierbij kan bijvoorbeeld gewezen worden op de ombouw van de gemengde<sup>76</sup> stelsels naar verbeterd gemengde stelsels.<sup>77</sup>

De CAB heeft waardering voor de inspanningen van de gemeenten, maar is van mening dat in deze niet leidend is welke inspanningen worden of zijn verricht om de verontreiniging terug te dringen. Daar waar zich verontreiniging van oppervlaktewater voordoet en bovendien ook de veroorzaker vastgesteld en aangeslagen kan worden, dient het principe *de vervuiler betaalt* onverkort te worden toegepast. Dit betekent dat riooloverstorten vanuit (verbeterd) gemengde stelsels in de heffing dienen te worden betrokken. Op basis van de gegevens uit een recente notitie van Rioned<sup>78</sup> kan gesteld worden dat de gemiddelde jaaremisse per overstortplaats circa 5 VE bedraagt. Hierbij is uitgegaan van de door Rioned berekende jaaremisse gedeeld door het aantal riooloverstortplaatsen van gemengde stelsels van 13.700. Zie bijlage 13 voor een uitgebreide berekening.

*Wijze van heffing*

Door het laten vervallen van de wettelijke vrijstelling geldt in beginsel dat de heffing wordt bepaald met behulp van de heffingsformule (zie onderdeel 6.3.3). Aanslagen worden opgelegd aan de beheerder van het riool (gemeenten). Omwille van de uitvoerbaarheid stelt de CAB voor de aanslag op forfaitaire wijze vast te stellen. Het forfait bedraagt 5 VE per overstortplaats per jaar.<sup>79</sup>

<sup>75</sup> Artikel 7.8, eerste lid, onderdeel a, Waterwet.

<sup>76</sup> Bij een gemengd stelsel vindt de afvoer van afvalwater en hemelwater in één systeem plaats. Bij een gescheiden stelsel worden afvalwater en hemelwater via separate systemen afgevoerd.

<sup>77</sup> Verbeterd gemengde stelsels hebben een bergbezinkvoorziening, waardoor de berging van het rioolstelsel groter is en verontreinigingen in het water (eerder) bezinken voordat het overstort.

<sup>78</sup> Notitie Verzameling emissiecijfers riooloverstorten en toelichting, 19 april 2018 met kenmerk Rioned11\_N\_160422.

<sup>79</sup> In deze wordt benadrukt dat het niet de bedoeling is om hemelwateruitlaten van een (verbeterd) gescheiden rioolstelsel in de heffing te betrekken. Hier is immers sprake van het gescheiden inzamelen van het hemelwater, wat vervolgens weer op oppervlaktewater wordt gebracht.

<sup>73</sup> De Waterwet spreekt over 'een oppervlaktewaterlichaam dat bij hem in beheer is'.

<sup>74</sup> Artikel 7.8, eerste lid, onderdeel b, Waterwet.

### 6.3.2 VERVANGING CZV-METHODE

Vervang de CZV methode door de TOC methode en laat de T-correctie vervallen.

#### Toelichting voorstel

Overeenkomstig het voorstel in paragraaf 5.3.4 wordt voorgesteld om ook binnen de verontreinigingsheffing de Chemisch zuurstofverbruik-methode (CZV-methode) te vervangen door de totaal organisch koolstof-methode (TOC-methode), waarbij wordt uitgegaan van een vaste factor van 3,0 als verhouding tussen CZV/TOC.<sup>80</sup> Hierbij stelt de CAB eveneens voor om de huidige T-correctie,<sup>81</sup> welke destijds bij overgang van de Biochemisch zuurstofverbruik (BZV)- naar CZV-methode is ingevoerd ter voorkoming van onbedoelde verschuivingen in de heffing, te laten vervallen.

### 6.3.3 NIEUWE FORMULE

#### Voorstel

Wijzig de heffingsformule in:

$H = Q_d \cdot (0,50 \cdot \text{TOC} + 1,40 \cdot \text{NT} + 8,0 \cdot \text{PT})/60$   
en verleen als uitvloeisel hiervan een korting van 33,3% op de forfaitaire heffing van huishoudens, glastuinbouwbedrijven en kleine bedrijven.

#### Toelichting voorstel

Zonder aanpassing van de heffingsformule van de verontreinigingsheffing zouden de grondslagen van de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing sterk van elkaar gaan afwijken als gekozen wordt om binnen de zuiveringsheffing de in paragraaf 5.3.5 voorgestelde formule te gaan hanteren. De CAB vindt dit ongewenst gezien de in paragraaf 6.2 toegelichte functie van de verontreinigingsheffing als sluitstuk op de heffing. Tegelijkertijd acht de CAB de formule uit paragraaf 5.3.5 niet volledig geschikt voor de verontreinigingsheffing. Dit is met name het geval bij de component die tot uitdrukking brengt dat de kosten van de zuivering in belangrijke mate samenhangen met de hoeveelheid water ( $Q_{\text{MAX}} \cdot 12,4$ ). Deze component speelt geen rol bij lozing op oppervlaktewater en drukt ook geen mate van vervuiling uit.

De CAB stelt daarom voor de verontreinigingsheffing een formule voor die behoudens het eerste gedeelte ( $Q_{\text{MAX}} \cdot 12,4$ ) gelijk is aan de voor de zuiveringsheffing voorgestelde formule.

Analoog aan het ontbreken van het kwantiteitsdeel in de formule, wordt voorgesteld om ook voor huishoudens, glastuinbouwbedrijven en kleine bedrijven een correctie aan te brengen op de huidige forfaitaire heffing. Momenteel gelden voor deze categorieën dezelfde forfaits als binnen de zuiveringsheffing. Aangezien binnen de verontreinigingsheffing geen heffing over het kwantiteitsdeel dient plaats te vinden, wordt een correctie voorgesteld. Zonder deze correctie zouden binnen de verontreinigingsheffing meet- en tabelbedrijven niet voor de hoeveelheid geloosd water betalen terwijl forfaitaire categorieën dit wel doen. Deze ongelijkheid wordt opgeheven door de forfaitaire categorieën een korting te verlenen op het aantal in rekening gebrachte vervuilingseenheden (v.e.'s). De hoogte van de korting (33,3%) is gerelateerd aan het aandeel dat kwantiteit ( $Q_{\text{max}}$ ) heeft in het eenheidstarief in de zuiveringsheffing (KVE) bij huishoudelijk afvalwater.<sup>82</sup>

### 6.3.4 VEREENVOUDIGING EN HERIJKING TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN

#### Voorstel

Laat de in het kader van de zuiveringsheffing voorgestelde wijzigingen in de (toepassing van de) tabel afvalwatercoëfficiënten doorwerken in de verontreinigingsheffing.

#### Toelichting voorstel

Wanneer de voorstellen in paragraaf 5.3.7 worden overgenomen, hebben deze door een wettelijke verwijzing<sup>83</sup> ook gelding binnen de verontreinigingsheffing. De CAB is van mening dat deze rechtstreekse doorwerking gewenst is. Hierop gelden twee uitzonderingen.

Ten eerste dient geen rechtstreekse doorwerking plaats te vinden voor zover de heffing ziet op het binnen de verontreinigingsheffing niet toegepaste kwantiteitsdeel (zie paragraaf 6.3.3). Dit zal in de (opzet van de) regelgeving moeten worden meegenomen.

80 Rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0, p. 20/21.

81 Voor de verontreinigingsheffing heeft deze regeling haar basis in artikel 7.5, vierde lid, Waterwet. Voor de door waterschappen geheven verontreinigingsheffing worden bij belastingverordening nadere regels gegeven. Voor de door het Rijk geheven verontreinigingsheffing worden nadere regels in artikel 7.2, derde lid, Waterregeling gegeven. Voor de zuiveringsheffing heeft deze regeling haar basis in artikel 122g Waterschapswet jo. artikel 6.12 Waterschapsbesluit en worden bij belastingverordening van het waterschap nadere regels gegeven.

82 Betreft  $0,0265 \text{ m}^3/\text{h} (Q_{\text{max}}) \cdot 12,4 = 0,33$ , zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0, p. 22 voor de gehanteerde factor.

83 Artikel 7.5, vijfde lid, Waterwet.

Ten tweede merkt de CAB op dat het binnen de verontreinigingsheffing mogelijk is om de aftrekgeregeling ingenomen water te herintroduceren. Met deze regeling kan bij lozing op oppervlaktewater een korting worden verleend op de heffing afhankelijk van de vuillast van het water. Dit zal vooral door lozers van koelwater als uitkomst worden gezien. Deze aftrekgeregeling kan van toepassing worden verklaard in de belastingverordening van het waterschap. Hiertoe is geen wetswijziging noodzakelijk.

## 7 OVERIGE ONDERWERPEN

De CAB heeft als onderdeel van haar opdracht een groot aantal onderwerpen en ontwikkelingen bij de kop gepakt en hiervoor adviezen gegeven. In een aantal gevallen heeft de CAB geconcludeerd dat het vanuit haar opdracht of gezien het moment passender is om juist geen advies uit te brengen. Tegelijkertijd kunnen de bevindingen van de CAB over deze onderwerpen vragen wegnemen of later nog hun waarde krijgen bij vervolgdiscussies. Om deze reden heeft de CAB gemeend op een viertal onderwerpen haar bevindingen in dit eindrapport op te nemen. Deze onderwerpen, te weten heffing op onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater, de kwijschelding van waterschapsbelastingen, nieuwe stoffen en het forfait glastuinbouwbedrijven, komen in dit hoofdstuk aan de orde.

### 7.1 HEFFING OP ONTTREKKINGEN VAN OPPERVLAKTEWATER EN GRONDWATER

De CAB stelt voor om samen met alle betrokkenen de mogelijkheid van een heffing op onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater te bezien.



#### Toelichting

Zoals bekend heeft de OESO voorgesteld om onttrekkingsheffingen in te stellen om recht te doen aan het profijtbeginsel en om efficiënter watergebruik te stimuleren. Dit laatste is ook een vereiste van de

Kaderrichtlijn Water (KRW). Artikel 9 KRW verlangt adequate prikkels in het waterprijsbeleid, zodat de gebruikers watervoorraden efficiënt benutten. Binnen het onderzoek naar een betere financiering van het waterbeheer is een aparte werkgroep grond- en oppervlaktewater actief, die voorstellen op dit punt doet (zie ook paragraaf 2.1).

Van haar kant brengt de CAB het volgende onder de aandacht. Anders dan in veel andere landen, waar onttrekkingsheffingen een belangrijk en niet zelden het enige financieringsinstrument binnen het waterbeheer vormen, zijn onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater in ons land nagenoeg gratis. Voor het onttrekken van oppervlaktewater wordt geen enkele heffing in rekening gebracht en voor het onttrekken van grondwater bestaat (sinds de afschaffing van de grondwaterbelasting van het Rijk in 2012) alleen nog de provinciale heffing van artikel 7.7 Waterwet. Doordat de bestedingsdoeleinden van deze heffing wettelijk strikt zijn afgebakend, gaat het om een bescheiden heffing die jaarlijks ongeveer € 15 miljoen opbrengt.

Alhoewel Nederland op dit moment nog geen grote watervoorzieningsproblemen heeft, kan dit door de klimaatverandering de komende jaren anders komen te liggen. In de

context van de verwachte langere perioden van droogte is het dan ook nadrukkelijk de vraag of aan het onttrekken van oppervlaktewater en grondwater niet een steviger prijskaartje gehangen moet worden. Dit kan, zo leert de ervaring, gebruikers aanzetten tot een efficiënter watergebruik en tot innovatie. De CAB wijst in dit verband op het Deense model. Daar is een aantal jaren geleden een nieuwe grondwaterheffing ingevoerd van €0,67 per m<sup>3</sup> (ter vergelijking: het gemiddelde tarief van de provinciale grondwaterheffing bedraagt in Nederland (omgerekend) € 0,014 per m<sup>3</sup>). Met de jaarlijkse opbrengst van circa €130 miljoen wordt een deel van de kosten van het Deense waterbeheer gefinancierd. Zowel huishoudens als bedrijven hebben hun watergedrag aangepast (bijvoorbeeld regenwateropvang) omdat dit financieel loont. Deense gesprekspartners stellen dat zonder deze ingreep het waterverbruik nu 50% hoger had gelegen. In Nederland is sprake van een tegenovergestelde tendens en is het onttrekken van grondwater de afgelopen jaren juist aanmerkelijk goedkoper geworden.

Met het oog op toekomstige ontwikkelingen waarin ons land met langere perioden van droogte zal worden geconfronteerd, adviseert de CAB om op korte termijn samen met alle betrokkenen de mogelijkheid van een (steviger) heffing op onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater te bezien. Daarbij moeten ook de huidige wettelijke restricties voor de bestedingsdoeleinden van de bestaande grondwaterheffing betrokken worden.

### 7.2 KWIJTSCHELDING WATERSCHAPS-BELASTINGEN

De CAB stelt voor de bestaande vrijheid van de waterschappen op het gebied van de kwijschelding te continueren.



#### Toelichting

De democratisch gekozen waterschapsbesturen bepalen, binnen de gegeven wettelijke kaders, zelf wat er op het terrein van het waterbeheer moet gebeuren, wat dit mag kosten en wie dat gaat betalen.

Aanvullende wettelijke voorzieningen die een bepaald kwijscheldingsbeleid verplicht voorschrijven of juist verbieden, zouden nadrukkelijk achterwege moeten worden gelaten.

Waterschappen hebben op dit moment een aantal vrijheden als het om de kwijschelding gaat. Die vrijheden betreffen onder andere de keuzevrijheid om:

- kwijschelding te verlenen. Het verlenen van kwijschelding is een bevoegdheid en geen verplichting;

- te bepalen van welke heffingen er wel en van welke heffingen er geen kwijtschelding wordt verleend;
- kwijtschelding wel voor de ene maar niet voor de andere groep open te stellen;
- de kwijtscheldingsnorm vast te stellen, minstens 90% van de bijstandsnorm.

Tijdens haar onderzoek heeft de CAB vastgesteld dat enkele waterschappen, vooral in 'grootstedelijke gebieden', groeiende problemen ervaren met de uitwerking van het kwijtscheldingsbeleid zoals dat inmiddels door de meeste waterschappen in Nederland wordt uitgevoerd.<sup>84</sup> Door de toename van het aantal kwijtscheldingsgerechtigden nemen de kwijtgescholden bedragen toe. In de betreffende grootstedelijke waterschappen is de toename substantieel. De toename van de kwijtschelding is van invloed op de hoogte van de belastingtarieven die door de overige burgers en bedrijven betaald moeten worden.

### Visie CAB

De CAB is zich er van bewust dat binnen en buiten waterschapkring verschillend tegen kwijtschelding wordt aangekeken. De CAB is van mening dat het kwijtscheldingsvraagstuk niet leidend zou moeten zijn voor algehele aanpassing van het belastingstelsel, maar bij voorkeur binnen het bestaande stelsel moet worden opgelost. Het moet in de ogen van de CAB niet zo zijn dat de oplossing van het aangegeven kwijtscheldingsvraagstuk gevonden zou moeten worden in de beëindiging van een op zichzelf goed doordacht en goed werkend systeem. Dit impliceert dat de wel gehoorde suggestie (zie p. 12 van het tussenrapport) om de ingezetenenheffing binnen de watersysteemheffing af te schaffen waardoor ook het kwijtscheldingsvraagstuk uit de wereld zou zijn, door de CAB wordt afgewezen. De CAB wijst deze suggestie ook af, omdat het voor de zuiveringsheffing geen oplossing biedt.

### Principiële redeneerlijnen

Het kwijtschelden van belastingen betreft zowel de zuiveringsheffing (voor woonruimten) als de watersysteemheffing (ingezetenenheffing). Waterschappen die een wegensheffing heffen, kunnen er ook voor kiezen om van het ingezetenenheffing van deze heffing kwijtschelding te verlenen. Het Hoogheemraadschap van Delfland en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard hebben hun kwijtscheldingsbeleid respectievelijk met ingang van 1 januari 2016 en met ingang van 1 januari 2017 aangepast. Vanuit het principe dat het verlenen van kwijtschelding niet goed past bij het beginsel *de vervuiler betaalt*, hebben deze waterschappen ervoor gekozen om geen kwijtschelding meer van de

zuiveringsheffing te verlenen.<sup>85</sup> De ingezetenenheffing (onderdeel van de watersysteemheffing) komt bij beide waterschappen nog wel volledig voor kwijtschelding in aanmerking.

Bij de zuiveringsheffing speelt volgens de betrokken waterschappen – nog meer dan bij de ingezetenenheffing binnen de watersysteemheffing – dat het waterschap als het ware een 'dienst' aan de betrokken huishoudens verleent, waarvoor betaald dient te worden. Dat sprake is van een 'dienst' wordt overigens niet door een ieder gedeeld. De kosten van de kwijtschelding worden opgebracht door de groep wel betalende belastingplichtigen. Hiertoe behoren ook huishoudens die net boven de inkomensgrens zitten. Ook zij moeten als gevolg van de kwijtschelding aan personen die op of onder de genoemde grens zitten, meer belasting betalen. Dit kan gaan wringen.

Er is ook een andere, niet minder principiële, redeneerlijn. Die redenering ziet de waterschapsbelastingen samen met de belastingen van het Rijk en de gemeente als substantiële uitgavenposten, die huishoudens met zeer lage inkomens soms moeilijk kunnen opbrengen. Weliswaar vormt de categorie waterschapsbelastingen binnen het totaal van de belastingen een relatief kleine factor, circa 1,7% van de belastingdruk in Nederland, maar voor huishoudens met zeer lage inkomens zal dat echter om het even zijn. Of zij nu belasting aan het Rijk, de gemeente of het waterschap moeten betalen, maakt hen niet uit. Elke euro telt. Met de algemene kwijtscheldingsbevoegdheid binnen het fiscale recht in gedachten, zie artikel 26 Invorderingswet, huldigen de aanhangers van deze lijn het standpunt dat ook bij waterschapsbelastingen sprake moet kunnen zijn van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding.

Beide genoemde principiële redeneerlijnen zijn in de ogen van de CAB valide. De ene redenering gaat niet boven de andere en het bestaan van keuzemogelijkheden wordt niet als een probleem ervaren. De CAB wijst een dwingende wettelijke regeling van bovenaf<sup>86</sup> dan ook nadrukkelijk af. Een dergelijk regime zou immers lijnrecht in strijd zijn met en daardoor ernstig afbreuk doen aan de (financiële) autonomie van het waterschap. De essentie van het waterschap is toch vooral dat de mensen in een bepaald gebied binnen de gegeven kaders en via het door hen gekozen bestuur zelf bepalen wat er op het terrein van het waterbeheer moet gebeuren, wat dit mag kosten, wie dat gaat betalen en in welke mate er solidariteit is. De kosten van het waterbeheer worden in overeenstemming hiermee vrijwel volledig door en binnen het waterschapgebied

<sup>84</sup> Zie het tussenrapport, blz.12 en 18.

<sup>85</sup> Bij het Hoogheemraadschap van Delfland is de aanpassing in twee stappen doorgevoerd; in 2016 werd nog de helft van de belastingaanslag kwijtgescholden, met ingang van 2017 wordt geen kwijtschelding meer verleend.

<sup>86</sup> Het maakt daarbij niet uit of de bedoelde dwingende regeling zou inhouden dat er kwijtschelding van belasting moet worden verleend of juist dat het verlenen van kwijtschelding uit den boze is.

opgebracht. Net zoals dat nu het geval is, moeten de waterschappen dus ook in de toekomst in de gelegenheid zijn om zelf te bepalen in hoeverre de kwijscheldingsbevoegdheid al dan niet wordt toegepast. Inkomensbeleid is bij wet voorbehouden aan het Rijk. Kwijscheldingsbeleid is niet voorgeschreven, maar een mogelijkheid die bij wet aan lokale overheden is toegekend.

Het kwijscheldingsbeleid van de waterschappen kan (net als overigens het kwijscheldingsbeleid van gemeenten) in de praktijk dus uiteen lopen, maar hiertegen hoeft geen bezwaar te bestaan. Dit is inherent aan de decentrale vormgeving van het waterbeheer en zijn financiering.

### 7.3 NIEUWE STOFFEN

De CAB stelt voor om beleidsvoorstellen over de aanpak van nieuwe stoffen in oppervlaktewater af te wachten en de bekostigingswijze daarop vervolgens af te stemmen.



#### Toelichting

Binnen het in paragraaf 2.1 aangehaalde onderzoek 'Stoffen en bronnen' van het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu is geconstateerd dat het Nederlandse oppervlaktewater een groot aantal stoffen bevat die vanuit volksgezondheid en ecologie zorgen baren. Dit zijn zogenoemde "nieuwe" stoffen, zoals bijvoorbeeld medicijnresten, hormonen, microplastics en nanodeeltjes. Voor het terugdringen van deze "nieuwe" stoffen in het oppervlaktewater kunnen verschillende vormen van aanpak worden gekozen. Bij voorkeur vindt dit plaats via bronaanpak, aangezien hierbij het effectiefst en efficiëntst voorkomen kan worden dat stoffen in het water komen. Als bronaanpak niet of slechts deels mogelijk blijkt, dan zullen de stoffen op een andere manier uit het afvalwater gehaald moeten worden voordat een lozing op oppervlaktewater plaatsvindt. Hiermee zijn uiteraard kosten gemoeid.

Aangezien deze beleidsdiscussie nu nog in volle gang is, vindt de CAB het niet passend om vooruitlopend daarop voorstellen te doen over mogelijke bekostigingswijzen. In algemene zin ziet de CAB hiertoe wel mogelijkheden. In die zin heeft de CAB vooral willen vermijden dat haar voorstellen de besluitvorming op dat terrein straks in de weg zitten.

### 7.4 FORFAIT GLASTUINBOUWBEDRIJVEN

Voer landelijk onderzoek uit gericht op een korting op de heffing bij glastuinbouwbedrijven voor substraatteelt per 1 januari 2027 en regel die korting in de wet.

#### Toelichting

De CAB voorziet dat het huidige forfait voor glastuinbouwbedrijven van 3 VE per hectare<sup>87</sup> bij substraatteelt<sup>88</sup> gaat knellen. Reden is dat bij substraatteelt sectorale afspraken zijn gemaakt om de emissie van stikstof en fosfaat stapsgewijs terug te brengen naar bijna nul per 2027.<sup>89</sup> Indien deze bedrijven nog wel afvalwater op de riolering blijven lozen, heeft de lagere emissie geen navenant lagere heffing tot gevolg. De CAB stelt voor om een landelijk onderzoek naar de emissie door glastuinbouwbedrijven met substraatteelt uit te voeren en op basis van de uitkomsten daarvan te bepalen of en zo ja welke korting redelijk is. Vervolgens dient in de Waterschapswet geregeld te worden dat bij het bereiken van dit doel in 2027 een korting wordt toegepast bij substraatteelt.

Ter voorkoming van misverstanden merkt de CAB op dat dit voorstel niets te maken heeft met de verplichting voor glastuinbouwbedrijven om hun gewasbeschermingsmiddelen per 1 januari 2018 (zelf) te zuiveren.<sup>90</sup> Op gewasbeschermingsmiddelen wordt immers niet apart geheven (zie heffingsformule in paragraaf 5.3.5).

<sup>87</sup> Artikel 122i, tweede lid, Waterschapswet.

<sup>88</sup> Wijze van telen waarbij gewassen groeien los van de ondergrond; zie artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer.

<sup>89</sup> Deze afspraken gelden niet voor 'volle grond' teelt (eveneens glastuinbouw) of 'open' teelt.

<sup>90</sup> Bedrijven die het water collectief willen zuiveren, kunnen via een maatwerkvoorschrift uitstel krijgen tot uiterlijk 1 januari 2021.



## 8 FINANCIËLE GEVOLGEN

### 8.1 INLEIDING

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 zijn de voorstellen van de CAB gepresenteerd om de waterschapsbelastingen toekomstbestendiger te maken. Achtereenvolgens zijn de watersysteemheffing, zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing de revue gepasseerd. Als gevolg van de voorstellen van de CAB worden de drie belastingen nog meer dan nu in financiële zin aan elkaar gekoppeld:

- de watersysteemtaak wordt uit twee belastingen bekostigd: de verontreinigingsheffing en de watersysteemheffing. Met de watersysteemheffing worden die kosten van de watersysteemtaak gedekt die overblijven nadat daarvan de geraamde opbrengst van de verontreinigingsheffing is afgetrokken. Dit betekent dat er zicht moet zijn op de opbrengst van verontreinigingsheffing om de financiële gevolgen van de voorstellen ten aanzien van de watersysteemheffing te kunnen berekenen. Aangezien de CAB voorstelt dat er twee lozingen extra in de verontreinigingsheffing worden betrokken, effluent van rwzi's en riooloverstorten vanuit de gemengde riolering, en er nog geen cijfers zijn van de belastingopbrengsten hiervan, is dat zicht er niet op voorhand;
- om de opbrengst als gevolg van het in de verontreinigingsheffing betrekken van de twee lozingen te kunnen ramen, moet er zicht zijn op zowel het aantal heffingseenheden van deze lozingen als het nieuwe tarief van de verontreinigingsheffing. Dit nieuwe tarief wordt gelijk aan het nieuwe tarief van de zuiveringsheffing. Maar omdat de CAB voorstellen doet die effect hebben op de hoogte van de tarieven van de zuiveringsheffing, is ook dat tarief niet op voorhand bekend. Ook dat nieuwe tarief van de zuiveringsheffing moet nog worden ingeschat.

De financiële effecten van alle voorstellen van de CAB kunnen alleen worden ingeschat als er in dit hoofdstuk een andere volgorde wordt aangehouden dan in het eerdere gedeelte van dit rapport. Daarom is de volgorde in dit hoofdstuk: zuiveringsheffing – verontreinigingsheffing – watersysteemheffing.

De CAB hecht er aan reeds op deze plaats (later in dit hoofdstuk zal dit nog specifiekere worden aangegeven) in algemene zin op te merken dat voor alle ramingen geldt dat het om een zo goed mogelijke inschatting gaat op basis van de gegevens die op 1 mei 2018 in het bezit van de CAB waren. Er is gebruik gemaakt van het best beschikbare materiaal van dat moment, maar voor enkele onderwerpen geldt dat er nog geen volledig inzicht was in de nodige basisgegevens en daardoor in de financiële effecten. De in dit hoofdstuk gepresenteerde financiële effecten moeten dan ook als indicatief worden beschouwd. Hierbij geldt wel dat de CAB er van overtuigd is dat de cijfers het best mogelijke beeld van de consequenties van de voorstellen geven dat op dit moment te maken is.

In dit hoofdstuk en het tot dit rapport behorende bijlagenboek zijn veel cijfers afgerond. De berekeningen van de totalen en ontwikkelingen zijn gebaseerd op niet-afgeronde cijfers. Dit kan tot gevolg hebben dat de totalen en ontwikkelingen die in tabellen en tekst zijn vermeld, afwijken van berekeningen die worden uitgevoerd op de afgeronde bedragen.

Tot slot benadrukt de CAB dat de totale kosten die de waterschappen met de drie belastingen dekken als gevolg van haar voorstellen nagenoeg gelijk blijven. Uiteindelijk betreffen de financiële effecten dan ook vooral verschuivingen van de lasten tussen de verschillende betalende groepen. De totale lastendruk van de waterschappen verandert nauwelijks.

### 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING

De CAB doet een aantal voorstellen dat gevolgen heeft voor het tarief van de zuiveringsheffing:

- via een opslag op het tarief kunnen de waterschappen extra afkoppelmaatregelen gaan bekostigen;
- de lozing van effluent op regionaal water wordt belast met verontreinigingsheffing, met als gevolg dat de kosten van het zuiveringsbeheer stijgen. De betreffende belastingopbrengst leidt tot een verlaging van de benodigde belastingopbrengst van de watersysteemheffing;

- als gevolg van de nieuwe heffingsformule zal het aantal heffingseenheden van de effluentlozingen op Rijkswater stijgen en dit zou bij een gelijkblijvend of stijgend tarief van de Rijksheffing, tot hogere kosten van het zuiveringsbeheer leiden; zie hiervoor ook paragraaf 8.2.3;
- ook de meetbedrijven worden aangeslagen met de nieuwe heffingsformule, waardoor voor veel bedrijven het aantal heffingseenheden lager wordt. Daarnaast leidt de nieuwe heffingsformule tot een lager aantal heffingseenheden van de tabelbedrijven. Door deze dalingen neemt het totaal aantal heffingseenheden af. Dit heeft een opstuwend effect op het tarief;
- ten slotte leidt ook het voorstel om binnen het woonruimteforfait het onderscheid in één- en meer-persoonshuishoudens te vervangen door een onderscheid in één-, twee-, drie- en vier-en-meerpersoonshuishoudens tot minder heffingseenheden. Ook dit heeft een opstuwend effect op het tarief.

In deze paragraaf worden de financiële effecten van deze voorstellen met de informatie die nu beschikbaar is zo goed mogelijk ingeschat.

### 8.2.1 OPSLAG OP HET TARIEF T.B.V. BEKOSTIGING EXTRA AFKOPPELMAATREGELEN

De CAB stelt voor dat de waterschappen via het tarief van de zuiveringsheffing middelen kunnen genereren, die onder andere kunnen worden besteed aan het stimuleren van afkoppelmaatregelen van huishoudens, bedrijven en andere overheden. In de berekeningen in deze paragraaf is er vanuit gegaan dat alle waterschappen van deze mogelijkheid gebruik zullen maken. Een waterschap kan zelf op basis van een eigen onderbouwing bepalen welk bedrag op deze wijze wordt verzameld. In deze berekeningen is de CAB er vanuit gegaan dat alle waterschappen kiezen voor 1% van de huidige opbrengst van de zuiveringsheffing.

### 8.2.2 VERONTREINIGINGSHEFFING OP EFFLUENTLOZINGEN

De tweede factor waarvan het financieel effect wordt geraamd, is de door het waterschap te betalen verontreinigingsheffing als gevolg van de lozing van effluent op water dat bij het eigen waterschap dan wel een ander waterschap in beheer is. In bijlage 14 is een schatting gemaakt van de extra opbrengsten van de verontreinigingsheffing en derhalve van de extra kosten voor de taak zuiveringsbeheer van de waterschappen. Zoals daarbij wordt aangegeven heeft deze schatting als volgt plaatsgevonden en kunnen daarbij de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

- omdat er op dit moment nog geen zicht is op de tarieven van de 'nieuwe' verontreinigingsheffing a.g.v. de nieuwe heffingsformule, zijn in eerste instantie in de berekeningen de tarieven 2018 van de verontreinigingsheffing als input gehanteerd;

- met de beschikbare gegevens, die enigszins gedateerd zijn (uit 2015), kon alleen een grove schatting worden gemaakt van de omvang en het nieuwe aantal heffingseenheden van de effluentlozingen op regionaal water;
- met de voorgaande gegevens is een eerste inschatting gemaakt van de opbrengst van de verontreinigingsheffing op effluentlozingen op regionaal water. Deze opbrengst is als input gebruikt voor de volgende stappen die in deze paragraaf worden beschreven;
- uiteindelijk resulteert uit al deze stappen een tarief van de zuiveringsheffing dat een beter beeld geeft van het nieuwe tarief. Dit tarief is gebruikt om de definitieve raming van de opbrengst van de verontreinigingsheffing te maken en derhalve de definitieve raming van de extra kosten voor het zuiveringsbeheer. Het gaat landelijk om een totaal van € 76,2 miljoen (met hetzelfde bedrag wordt de opbrengst van de watersysteemheffing verlaagd).

Zoals in bijlage 14 te zien is, zijn er vrij grote verschillen tussen de waterschappen in de extra kosten die het gevolg zijn van de verontreinigingsheffing op effluentlozingen. Lage kosten zijn vrijwel altijd het gevolg van het relatief veel lozen van effluent op rijkswater in verhouding met lozingen op regionaal water. Effluentlozingen op rijkswater worden op dit moment al belast (verontreinigingsheffing Rijk, ook wel 'Rijksheffing' genoemd) en deze kosten maakten dus al onderdeel van de kosten van het zuiveringsbeheer uit.

### 8.2.3 EFFECT VAN DE NIEUWE FORMULE OP EFFLUENTLOZINGEN OP RIJKSWATER

De nieuwe heffingsformule heeft tot gevolg dat het aantal heffingseenheden van de effluentlozingen van de rwzi's van de waterschappen op Rijkswater zal toenemen. Dit zou er toe kunnen leiden dat er in de toekomst meer aan Rijksheffing voor deze lozingen moet worden betaald, met een verhoging van de kosten van het zuiveringsbeheer tot gevolg. In bijlage 14 is dit effect per waterschap ingeschat, waarbij uitgegaan is van het 'worst case scenario' dat het tarief van de Rijksheffing ongewijzigd blijft (voorts is er vanuit gegaan dat de huidige korting van 50% voor de waterschappen blijft bestaan). Als het Rijk uitgaat van een gelijkblijvende opbrengst van de Rijksheffing, kan het tarief dalen en zou deze extra kostenpost van de waterschappen kunnen komen te vervallen.

### 8.2.4 NIEUWE OPBRENGST ZUIVERINGSHEFFING

Met het voorgaande kan het totale effect van de voorstellen van de CAB op de opbrengst van de zuiveringsheffing in beeld worden gebracht. Dat gebeurt in de volgende tabel, waarin de laatste kolom de verandering van de opbrengst weergeeft. Een getal boven de 1 betekent dat opbrengst stijgt ('1,13' betekent dat de nieuwe opbrengst 13% hoger is dan de opbrengst van nu). Een getal onder de 1 zou betekenen dat de opbrengst daalt ('0,95' zou inhouden 5% minder dan nu).

| Waterschap                     | Huidige belasting-opbrengst zuiverings-heffing (* € 1 mln) | Opslag extra afkoppel-maatregelen (* € 1 mln) | Extra kosten a.g.v. verontreinigings-heffing effluent-lozingen op regionaal water (* € 1 mln) | Extra kosten Rijksheffing a.g.v. nieuwe formule (* € 1 mln) <sup>91</sup> | Nieuwe belasting-opbrengst zuiverings-heffing (* € 1 mln) | Verandering opbrengst |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------|
| Aa en Maas                     | 55,4                                                       | 0,554                                         | 6,6                                                                                           | 0,0                                                                       | 62,6                                                      | 1,13                  |
| Amstel, Gooi en Vecht          | 87,9                                                       | 0,879                                         | 1,4                                                                                           | 0,8                                                                       | 91,0                                                      | 1,03                  |
| Brabantse Delta                | 64,3                                                       | 0,643                                         | 1,2                                                                                           | 1,5                                                                       | 67,6                                                      | 1,05                  |
| De Dommel                      | 57,9                                                       | 0,579                                         | 6,5                                                                                           | 0,0                                                                       | 65,0                                                      | 1,12                  |
| De Stichtse Rijnlanden         | 66,1                                                       | 0,661                                         | 3,4                                                                                           | 0,2                                                                       | 70,4                                                      | 1,07                  |
| Delfland                       | 135,7                                                      | 1,357                                         | 0,0                                                                                           | 2,4                                                                       | 139,5                                                     | 1,03                  |
| Drents Overijsselse Delta      | 43,5                                                       | 0,435                                         | 2,5                                                                                           | 0,3                                                                       | 46,7                                                      | 1,07                  |
| Fryslân                        | 47,3                                                       | 0,473                                         | 5,2                                                                                           | 0,0                                                                       | 52,9                                                      | 1,12                  |
| Hollands Noorderkwartier       | 79,6                                                       | 0,796                                         | 5,6                                                                                           | 0,2                                                                       | 86,2                                                      | 1,08                  |
| Hollandse Delta                | 69,7                                                       | 0,697                                         | 0,8                                                                                           | 1,0                                                                       | 72,2                                                      | 1,04                  |
| Hunze en Aa's                  | 34,9                                                       | 0,349                                         | 3,1                                                                                           | 0,0                                                                       | 38,3                                                      | 1,10                  |
| Limburg                        | 76,4                                                       | 0,764                                         | 7,0                                                                                           | 0,5                                                                       | 84,7                                                      | 1,11                  |
| Noorderzijlvest                | 26,1                                                       | 0,261                                         | 4,8                                                                                           | 0,0                                                                       | 31,2                                                      | 1,20                  |
| Rijn en IJssel                 | 47,9                                                       | 0,479                                         | 2,3                                                                                           | 0,5                                                                       | 51,2                                                      | 1,07                  |
| Rijnland                       | 88,3                                                       | 0,883                                         | 5,9                                                                                           | 0,0                                                                       | 95,1                                                      | 1,08                  |
| Rivierenland                   | 65,5                                                       | 0,655                                         | 2,6                                                                                           | 0,9                                                                       | 69,7                                                      | 1,06                  |
| Scheldestromen                 | 31,9                                                       | 0,319                                         | 4,0                                                                                           | 0,1                                                                       | 36,3                                                      | 1,14                  |
| Schieland en de Krimpenerwaard | 40,0                                                       | 0,400                                         | 0,1                                                                                           | 0,9                                                                       | 41,4                                                      | 1,04                  |
| Vallei en Veluwe               | 77,8                                                       | 0,778                                         | 4,0                                                                                           | 0,6                                                                       | 83,2                                                      | 1,07                  |
| Vechtstromen                   | 55,6                                                       | 0,556                                         | 7,1                                                                                           | 0,0                                                                       | 63,3                                                      | 1,14                  |
| Zuiderzeeland                  | 29,6                                                       | 0,296                                         | 1,8                                                                                           | 0,0                                                                       | 31,7                                                      | 1,07                  |
| <b>Totaal</b>                  | <b>1.281,2</b>                                             | <b>12,8</b>                                   | <b>76,2</b>                                                                                   | <b>10,1</b>                                                               | <b>1.380,3</b>                                            | <b>1,08</b>           |

De aldus resulterende kosten die via de zuiveringsheffing in rekening worden gebracht zijn landelijk € 1.380 miljoen, 7,7% meer dan de huidige kosten. Deze extra kosten zijn voor een belangrijk deel verontreinigingsheffing die door het eigen waterschap in rekening wordt gebracht en die leidt tot een verlaging van de opbrengst die nodig is in de watersysteem-heffing.

*De zojuist weergegeven opbrengst van de zuiveringsheffing wordt in rekening gebracht bij meetbedrijven, tabelbedrijven, forfaitaire bedrijven en huishoudens. De voorstellen van de CAB leiden voor de meeste van deze categorieën tot een ander aantal heffingseenheden. In de volgende paragrafen wordt hiervan een inschatting gemaakt.*

<sup>91</sup> Zoals de tekst van paragraaf 8.2.3 aangeeft betreffen de bedragen het 'worst case scenario' dat het tarief van de Rijksheffing ongewijzigd blijft. Als het Rijk uitgaat van een gelijkblijvende opbrengst van de Rijksheffing, kan het tarief dalen en zouden deze extra kostenposten van de waterschappen kunnen komen te vervallen.

### 8.2.5 AANTAL HEFFINGSEENHEDEN MEETBEDRIJVEN

Voor de meetbedrijven gaat op grond van de voorstellen van de CAB een nieuwe heffingsformule gelden, die bepaalt hoeveel kostenveroorzakingseenheden (kve's) in rekening moeten worden gebracht. In oktober 2015 zijn in een door Royal HaskoningDHV opgesteld rapport de effecten van een vergelijkbare nieuwe heffingsformule in beeld gebracht voor een groot aantal meetbedrijven van een groot aantal waterschappen.<sup>92</sup> Ten behoeve van dit onderzoek van de CAB heeft Royal HaskoningDHV dezelfde gegevens gebruikt om de effecten van de nu voorgestelde heffingsformule te berekenen. De resultaten zijn vastgelegd in een rapport en een memo. Het memo is op 10 april 2018 aan de CAB beschikbaar gesteld. Daarin is het volgende over de gebruikte gegevens opgenomen: *"Het effect op de (groep van) meetbedrijven en het effect op het aandeel dat aan de losers van huishoudelijk afvalwater (de huishoudens, forfaitaire bedrijven en tabelbedrijven) wordt toegerekend, is berekend met behulp van het daarvoor ontwikkelde 'effectberekeningsmodel'. Het model maakt gebruik van een in 2015 verzamelde dataset van 573 meetbedrijven. Aangezien deze dataset niet volledig is (niet alle parameters zijn gemeten) zijn bijstellingen gemaakt van ontbrekende gegevens".* Voor de omrekening van meetresultaten op basis van CZV naar de TOC van de nieuwe formule heeft Royal HaskoningDHV gebruik gemaakt van de omrekenfactor 3,0, waarin de uitkomsten van recent STOWA-onderzoek zijn meegewogen.<sup>93</sup>

Op grond van de op dit moment beschikbare gegevens was het voor Royal HaskoningDHV mogelijk om voor vijftien van de huidige waterschappen een inschatting te maken van de effecten van de nieuwe formule op het aantal heffingseenheden van de meetbedrijven. Hieruit komt dat de nieuwe formule van bedrijf tot bedrijf en daardoor van waterschap tot waterschap een ander effect op dit aantal heffingseenheden heeft. Landelijk gezien vermindert het aantal heffingseenheden van de meetbedrijven met 8,1% als gevolg van die formule.

Met de resultaten van het onderzoek van Royal Haskoning DHV kan de verandering van het aantal heffingseenheden van de meetbedrijven worden berekend. Dat gebeurt in bijlage 16, waarbij geldt dat zoals aangegeven 'slechts' voor vijftien waterschappen gegevens beschikbaar waren. Voor de overige zes waterschappen is gerekend met het gemiddelde van de vijftien waterschappen. Bijlage 16 laat zien dat met gebruikmaking van deze cijfers het totaal aantal heffingseenheden van de meetbedrijven afneemt van 2,118 naar 1,947 miljoen.

### 8.2.6 AANTAL HEFFINGSEENHEDEN TABELBEDRIJVEN

Voor de tabelbedrijven stelt de CAB voor een nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten te gaan hanteren. Deze heeft drie klassen, een indeling van bedrijven op basis van de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) van het CBS en nieuwe coëfficiënten waarmee op basis van het waterverbruik het aantal heffingseenheden kan worden berekend. Voor het bepalen van de nieuwe coëfficiënten moet nog onderzoek plaatsvinden. De eerste inschattingen van het effect van de nieuwe heffingsformule voor de tabelbedrijven is dat het nieuwe aantal kostenveroorzakingseenheden gemiddeld 90% is van het huidige aantal vervuilingseenheden (zie hiervoor bijlage 17). Dat zou ertoe leiden dat het totaal aantal heffingseenheden van de tabelbedrijven in Nederland afneemt van 3,027 naar 2,724 miljoen.

### 8.2.7 AANTAL HEFFINGSEENHEDEN FORFAITAIRE BEDRIJVEN

Op dit moment zijn er forfaits voor 'kleine bedrijven' van 1 v.e. en 3 v.e. De voorstellen van de CAB brengen hierin geen veranderingen. We gaan er voor de forfaitaire bedrijven dan ook vanuit dat het 'aantal huidige v.e.'s' het 'aantal nieuwe kve's' zal worden. Totaal aantal kve's voor deze categorie is dan landelijk 0,723 miljoen.

### 8.2.8 AANTAL HEFFINGSEENHEDEN HUISHOUDENS

De CAB stelt voor om het huidige onderscheid in één- en meer-persoonshuishoudens (met betaling van één resp. drie vervuilingseenheden) te vervangen door een onderscheid in één-, twee-, drie- en vier-en-meerpersoonshuishoudens (met betaling van één, twee, drie resp. vier kostenveroorzakings-eenheden). Omdat binnen de meerpersoonshuishoudens de tweepersoonshuishoudens verreweg de grootste groep zijn en zij in plaats van drie nu twee heffingseenheden gaan betalen, wordt het totaal aantal heffingseenheden van de huishoudens minder. Een statistiek van het CBS maakt het mogelijk om per provincie te bepalen wat het aandeel van de twee-, drie- en vier-en-meer-persoonshuishoudens in het totaal van de meer-persoonshuishoudens is. Met deze informatie en het bij de Unie bekende aantal meerpersoonshuishoudens per waterschap is in bijlage 16 een inschatting gemaakt van het aantal van de verschillende soorten huishoudens en van het resulterende aantal vervuilingseenheden. De berekening levert als resultaat op dat het aantal kve's van de huishoudens landelijk 15,869 miljoen bedraagt, waar nu nog sprake is van 17,060 miljoen v.e.'s.

<sup>92</sup> RoyalHaskoning DHV (in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu), Modernisering zuiveringsheffing- Consequenties van een alternatieve formule voor de zuiveringsheffing, mei 2015.

<sup>93</sup> Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0 pagina 20 t/m 21.

### 8.2.9 TOTAALOVERZICHT AANTAL HEFFINGSEENHEDEN

De volgende tabel presenteert het totaaloverzicht van het nieuwe aantal kostenveroorzakingseenheden, waarbij in de één-na-laatste kolom het aantal huidige vervuilingseenheden is weergegeven.

### 8.2.10 EFFECT OP TARIEVEN EN LASTENDRUK

De vorige tabel gaf aan dat de voorstellen van de CAB er in resulteren dat het totaal aantal kve's van bedrijven en huishoudens landelijk 21,263 miljoen is. Door het delen van de totale nieuwe opbrengst van de zuiveringsheffing die in

paragraaf 8.2.5 is weergegeven door dit aantal kve's kan het nieuwe gewogen gemiddelde tarief van de waterschappen worden berekend. Dit is € 64,91 per kve. In 2018 is het gewogen gemiddelde tarief van de (huidige) zuiveringsheffing € 55,88 per v.e. De voorstellen van CAB leiden tot een stijging van het tarief van de zuiveringsheffing met gemiddeld € 9 (16%). De volgende tabel geeft per waterschap de ramingen van de nieuwe tarieven weer. Hieruit blijkt dat het verschil tussen het nieuwe en het oude tarief van de zuiveringsheffing van waterschap tot waterschap anders is: de stijging loopt uiteen van 10% tot 31%.

| Waterschap                     | Nieuwe aantal kostenveroorzakingseenheden |                       |                  |                  |                   | Huidig aantal vervuilingseenheden | Verandering aantal heffingsseenheden |
|--------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------|------------------|------------------|-------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
|                                | Huishoudens                               | Forfaitaire bedrijven | Tabel-bedrijven  | Meet-bedrijven   | Totaal            |                                   |                                      |
| Aa en Maas                     | 705.323                                   | 37.000                | 112.500          | 208.233          | 1.063.056         | 1.163.499                         | 0,91                                 |
| Amstel, Gooi en Vecht          | 1.173.711                                 | 58.200                | 250.290          | 60.260           | 1.542.461         | 1.652.900                         | 0,93                                 |
| Brabantse Delta                | 767.701                                   | 26.000                | 144.000          | 232.323          | 1.170.024         | 1.220.751                         | 0,96                                 |
| De Dommel                      | 834.877                                   | 38.000                | 130.752          | 89.515           | 1.093.144         | 1.193.987                         | 0,92                                 |
| De Stichtse Rijnlanden         | 698.476                                   | 50.020                | 152.640          | 38.898           | 940.034           | 1.004.388                         | 0,94                                 |
| Delfland                       | 1.076.259                                 | 42.500                | 181.710          | 47.290           | 1.347.759         | 1.451.600                         | 0,93                                 |
| Drents Overijsselse Delta      | 567.682                                   | 32.092                | 82.357           | 90.097           | 772.228           | 822.600                           | 0,94                                 |
| Fryslân                        | 586.858                                   | 43.300                | 117.720          | 85.993           | 833.871           | 908.300                           | 0,92                                 |
| Hollands Noorderkwartier       | 1.084.656                                 | 45.542                | 137.123          | 111.366          | 1.378.687         | 1.477.951                         | 0,93                                 |
| Hollandse Delta                | 909.335                                   | 40.217                | 151.479          | 107.858          | 1.208.889         | 1.305.300                         | 0,93                                 |
| Hunze en Aa's                  | 376.602                                   | 22.000                | 80.415           | 15.809           | 494.826           | 539.500                           | 0,92                                 |
| Limburg                        | 1.046.636                                 | 75.000                | 201.600          | 134.596          | 1.457.832         | 1.604.900                         | 0,91                                 |
| Noorderzijlvest                | 306.569                                   | 20.250                | 51.525           | 3.409            | 381.752           | 417.600                           | 0,91                                 |
| Rijn en IJssel                 | 583.573                                   | 22.300                | 93.105           | 176.597          | 875.575           | 951.050                           | 0,92                                 |
| Rijnland                       | 1.165.253                                 | 30.000                | 157.500          | 82.405           | 1.435.158         | 1.546.000                         | 0,93                                 |
| Rivierenland                   | 910.725                                   | 33.500                | 122.220          | 66.565           | 1.133.010         | 1.219.001                         | 0,93                                 |
| Scheldestromen                 | 378.228                                   | 16.823                | 83.351           | 17.835           | 496.237           | 547.423                           | 0,91                                 |
| Schieland en de Krimpenerwaard | 555.518                                   | 24.282                | 108.753          | 32.297           | 720.851           | 775.310                           | 0,93                                 |
| Vallei en Veluwe               | 1.010.596                                 | 19.480                | 207.900          | 153.772          | 1.391.748         | 1.511.068                         | 0,92                                 |
| Vechtstromen                   | 759.420                                   | 32.700                | 114.210          | 141.942          | 1.048.272         | 1.105.099                         | 0,95                                 |
| Zuiderzeeland                  | 371.092                                   | 14.000                | 42.840           | 49.448           | 477.380           | 510.000                           | 0,94                                 |
| <b>Totaal</b>                  | <b>15.869.090</b>                         | <b>723.206</b>        | <b>2.723.990</b> | <b>1.946.508</b> | <b>21.262.794</b> | <b>22.928.227</b>                 | <b>0,93</b>                          |

| Waterschap                        | Huidig<br>tarief per<br>v.e. | Nieuw<br>tarief per<br>kve | Veran-<br>dering<br>tarief |
|-----------------------------------|------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Aa en Maas                        | 47,64                        | 58,86                      | 1,24                       |
| Amstel, Gooi en Vecht             | 53,18                        | 58,98                      | 1,11                       |
| Brabantse Delta                   | 52,66                        | 57,79                      | 1,10                       |
| De Dommel                         | 48,48                        | 59,46                      | 1,23                       |
| De Stichtse<br>Rijnlanden         | 65,80                        | 74,92                      | 1,14                       |
| Delfland                          | 93,50                        | 103,48                     | 1,11                       |
| Drents Overijsselse<br>Delta      | 52,87                        | 60,53                      | 1,14                       |
| Fryslân                           | 52,03                        | 63,46                      | 1,22                       |
| Hollands<br>Noorderkwartier       | 53,86                        | 62,55                      | 1,16                       |
| Hollandse Delta                   | 53,37                        | 59,72                      | 1,12                       |
| Hunze en Aa's                     | 64,65                        | 77,50                      | 1,19                       |
| Limburg                           | 47,62                        | 58,13                      | 1,22                       |
| Noorderzijlvest                   | 62,48                        | 81,69                      | 1,31                       |
| Rijn en IJssel                    | 50,36                        | 58,44                      | 1,16                       |
| Rijnland                          | 57,10                        | 66,27                      | 1,16                       |
| Rivierenland                      | 53,74                        | 61,49                      | 1,14                       |
| Scheldestromen                    | 58,26                        | 73,18                      | 1,26                       |
| Schieland en de<br>Krimpenerwaard | 51,58                        | 57,49                      | 1,11                       |
| Vallei en Veluwe                  | 51,46                        | 59,79                      | 1,16                       |
| Vechtstromen                      | 50,29                        | 60,36                      | 1,20                       |
| Zuiderzeeland                     | 58,00                        | 66,46                      | 1,15                       |
|                                   |                              | <b>Gemiddeld</b>           | <b>1,16</b>                |

Met deze tarieven is de lastendruk als gevolg van de zuiveringsheffing berekend voor de huishoudens en bedrijven uit de standaardprofielen van de Unie, nu aangevuld met de tweepersoonshuishoudens. De landelijke gewogen gemiddelden geven het volgende beeld:

| Bedragen in euro's             | Betaalt<br>nu | Betaalt<br>straks | Verandering<br>betaling |
|--------------------------------|---------------|-------------------|-------------------------|
| Eenpersoonshuishouden          | 57            | 66                | 1,16                    |
| Tweepersoonshuishouden         | 168           | 130               | 0,78                    |
| Vierpersoonshuishouden         | 168           | 260               | 1,55                    |
| Agrarisch bedrijf              | 166           | 195               | 1,17                    |
| Groothandel <sup>94</sup>      | 390           | 408               | 1,05                    |
| Productiebedrijf <sup>95</sup> | 16.548        | 17.739            | 1,07                    |

Voor alle situaties geldt dat zij met een hoger tarief van de zuiveringsheffing te maken krijgen. De verschillen in de verandering in de betaling die we in de laatste kolom zien hebben de volgende achtergrond:

- voor het eenpersoonshuishouden en het agrarische bedrijf is de ontwikkeling (nagenoeg) gelijk aan de ontwikkeling van het gemiddelde tarief van de zuiveringsheffing. Voor deze situaties blijft het aantal heffingseenheden namelijk gelijk;
- het tweepersoonshuishouden gaat aanmerkelijk minder zuiveringsheffing betalen doordat dit huishouden in de voorstellen van de CAB twee heffingseenheden gaat betalen, waar dit er nu nog drie zijn;
- daarentegen gaat het vier persoonshuishouden meer betalen. Dit huishouden betaalt nu drie heffingseenheden, terwijl dit er in de voorstellen van de CAB vier worden;
- voor de groothandel, een tabelbedrijf, is de stijging van de zuiveringsheffing geringer dan voor het productiebedrijf, dat een meetbedrijf is. De inschatting is namelijk dat de nieuwe heffingsformule tot gevolg heeft dat het gemiddeld aantal heffingseenheden van de tabelbedrijven sterker daalt dan van de meetbedrijven.

### 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING

De verontreinigingsheffing kent als leidend principe 'de vervuiler betaalt'. Redenerend vanuit een consequentere toepassing van dat principe is de CAB tot het voorstel gekomen om de volgende lozingssituaties in de heffing te gaan betrekken:

- effluent van zuiveringsinstallaties op water dat bij waterschappen in beheer is;
- overstorten vanuit de gemengde riolering die in beheer is bij gemeenten.

Zoals in bijlage 14 wordt aangegeven, wordt geraamd dat het in de heffing betrekken van de twee lozingen tot een extra opbrengst van de verontreinigingsheffing van € 79,3 miljoen zal leiden. Deze opbrengst zorgt er voor dat de opbrengst van de watersysteemheffing lager kan worden vastgesteld.

De raming van de extra opbrengst van de verontreinigingsheffing per waterschap is in de volgende tabel weergegeven. De bedragen zijn in euro's.

<sup>94</sup> Nu 7 v.e., straks 6,3 kve.

<sup>95</sup> Nu 300 v.e., straks gemiddeld 276 kve.

| Waterschap                     | Extra opbrengst effluent-loningen (€'s) | Extra opbrengst riooloverstorten (€'s) | Totaal meegerekende extra opbrengst verontreinigingsheffing (€'s) |
|--------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Aa en Maas                     | 6.589.973                               | 129.419                                | 6.719.392                                                         |
| Amstel, Gooi en Vecht          | 1.370.335                               | 112.397                                | 1.482.732                                                         |
| Brabantse Delta                | 1.212.888                               | 198.758                                | 1.411.646                                                         |
| De Dommel                      | 6.536.870                               | 140.868                                | 6.677.737                                                         |
| De Stichtse Rijnlanden         | 3.432.976                               | 125.279                                | 3.558.255                                                         |
| Delfland                       | 0                                       | 192.987                                | 192.987                                                           |
| Drents Overijsselse Delta      | 2.530.466                               | 103.700                                | 2.634.166                                                         |
| Fryslân                        | 5.172.020                               | 129.020                                | 5.301.040                                                         |
| Hollands Noorderkwartier       | 5.600.308                               | 214.327                                | 5.814.635                                                         |
| Hollandse Delta                | 804.417                                 | 146.495                                | 950.912                                                           |
| Hunze en Aa's                  | 3.118.113                               | 110.401                                | 3.228.513                                                         |
| Limburg                        | 7.020.555                               | 279.866                                | 7.300.421                                                         |
| Noorderzijlvest                | 4.833.560                               | 150.324                                | 4.983.884                                                         |
| Rijn en IJssel                 | 2.290.863                               | 183.933                                | 2.474.796                                                         |
| Rijnland                       | 5.931.974                               | 145.455                                | 6.077.429                                                         |
| Rivierenland                   | 2.577.242                               | 112.116                                | 2.689.358                                                         |
| Scheldestromen                 | 4.011.364                               | 118.707                                | 4.130.070                                                         |
| Schieland en de Krimpenerwaard | 120.022                                 | 82.263                                 | 202.284                                                           |
| Vallei en Veluwe               | 4.025.001                               | 193.243                                | 4.218.244                                                         |
| Vechtstromen                   | 7.140.803                               | 166.341                                | 7.307.144                                                         |
| Zuiderzeeland                  | 1.848.789                               | 102.745                                | 1.951.534                                                         |
| <b>Totaal</b>                  | <b>76.168.538</b>                       | <b>3.138.642</b>                       | <b>79.307.180</b>                                                 |

Ook de volgende voorstellen van de CAB hebben gevolgen voor de opbrengst van de verontreinigingsheffing:

- de lozers van afvalwater op oppervlaktewater die nu een forfaitaire aanslag krijgen, krijgen een korting van 33,3% aangezien binnen de verontreinigingsheffing geen heffing over het kwantiteitsdeel dient plaats te vinden;
- de tabelbedrijven krijgen een aanslag op basis van de nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten;
- de meetbedrijven krijgen een aanslag op basis van de nieuwe heffingsformule;
- alle vervuilingseenheden worden belast met het nieuwe tarief van de verontreinigingsheffing, dat hoger is dan het huidige tarief.

Om de effecten van deze voorstellen in beeld te brengen, is inzicht nodig in het aantal vervuilingseenheden dat momenteel via een forfaitaire aanslag, een aanslag op basis van de tabel afvalwatercoëfficiënten en een aanslag op basis van de heffingsformule wordt belast. Helaas beschikte de CAB niet over deze gegevens, waardoor het niet mogelijk was de effecten van de genoemde voorstellen op de belastingopbrengst in beeld te brengen. In de hierna volgende berekeningen/resultaten is derhalve geen rekening gehouden met deze effecten. Omdat de huidige opbrengst van de verontreinigingsheffing slechts € 8 miljoen bedraagt en de verwachting is dat de effecten van de verschillende voorstellen op de belastingopbrengst per saldo niet groot zullen zijn, heeft het ontbreken van deze informatie geen grote invloed voor het geboden inzicht in de financiële consequenties van de voorstellen van de CAB.

## 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING

### 8.4.1 INLEIDING

De voorstellen van de CAB ten aanzien van de watersysteemheffing die financiële consequenties hebben, zijn:

1. de benodigde belastingopbrengst kan lager worden vastgesteld, omdat de in paragraaf 8.3 weergegeven extra opbrengst van de verontreinigingsheffing eveneens gebruikt wordt voor het dekken van de kosten van de watersysteemtaak. Van deze verlaging profiteren alle betalende categorieën;
2. bied waterschappen de mogelijkheid om de kosten van zogenaamde plusvoorzieningen apart te verhalen;
3. de kostentoedeling vindt voortaan plaats op basis van het Gebiedsmodel;
4. schaf de tariefdifferentiaties voor verharde openbare wegen en glastuinbouw af.

Daarnaast geeft de CAB in overweging om

5. voor de eigenaren van natuurterreinen een tarief van 20% van het tarief van het ongebouwd te laten gelden. De overige kosten die in de kostentoedeling aan natuur worden toegerekend worden bij de overige categorieën in rekening gebracht als opslag op het kostenaandeel dat in de kostentoedeling wordt bepaald.

Ten aanzien van het tweede voorstel, dat van de plusvoorzieningen, geldt dat deze mogelijkheid facultatief is zodat het van waterschap tot waterschap zal verschillen of er extra kosten worden gemaakt en derhalve extra inkomsten zijn. Gegeven het facultatieve karakter en het feit dat op dit moment nog geen enkele schatting van de extra kosten en extra inkomsten kan worden gegeven, wordt in de hierna volgende berekeningen geen rekening gehouden met plusvoorzieningen.

De financiële effecten van de overige voorstellen worden in het vervolg van deze paragraaf zo goed mogelijk ingeschat.

#### 8.4.2 METHODE EN REFERENTIE

De financiële gevolgen van de voorstellen van de CAB worden in deze paragraaf gespiegeld aan de situatie waarin de belastingopbrengst van de watersysteemheffing wordt geheven met het huidige belastingstelsel, waarbij alleen de tariefdifferentiatie wegen is meegenomen. De opbrengsten die in ons land op dit moment door de verschillende (sub)categorieën belastingplichtigen aan watersysteemheffing worden opgebracht zijn de volgende (bedragen in miljoenen euro's).

| Categorie                      | Opbrengst    | Aandeel     |
|--------------------------------|--------------|-------------|
| Ingezetenen                    | 596          | 40,71%      |
| Gebouwd                        | 695          | 47,46%      |
| Overig ongebouwd <sup>96</sup> | 137          | 9,32%       |
| Wegen                          | 34           | 2,34%       |
| Natuur                         | 2            | 0,17%       |
| <b>Totaal</b>                  | <b>1.465</b> | <b>100%</b> |

| Waterschap                     | Belastingopbrengst watersysteemheffing 2018 huidig | Extra opbrengst verontreinigingsheffing | Belastingopbrengst watersysteemheffing 2018 'nieuw' | Verandering opbrengst |
|--------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------|
| Aa en Maas                     | 61,0                                               | 6,7                                     | 54,3                                                | 0,89                  |
| Amstel, Gooi en Vecht          | 104,9                                              | 1,5                                     | 103,4                                               | 0,99                  |
| Brabantse Delta                | 64,3                                               | 1,4                                     | 62,9                                                | 0,98                  |
| De Dommel                      | 45,3                                               | 6,7                                     | 38,6                                                | 0,85                  |
| De Stichtse Rijnlanden         | 58,1                                               | 3,6                                     | 54,5                                                | 0,94                  |
| Delfland                       | 102,5                                              | 0,2                                     | 102,3                                               | 1,00                  |
| Drents Overijsselse Delta      | 68,0                                               | 2,6                                     | 65,3                                                | 0,96                  |
| Fryslân                        | 84,3                                               | 5,3                                     | 79,0                                                | 0,94                  |
| Hollands Noorderkwartier       | 130,1                                              | 5,8                                     | 124,3                                               | 0,96                  |
| Hollandse Delta                | 81,5                                               | 1,0                                     | 80,5                                                | 0,99                  |
| Hunze en Aa's                  | 43,3                                               | 3,2                                     | 40,1                                                | 0,93                  |
| Limburg                        | 63,4                                               | 7,3                                     | 56,1                                                | 0,88                  |
| Noorderzijlvest                | 37,3                                               | 5,0                                     | 32,3                                                | 0,87                  |
| Rijn en IJssel                 | 43,6                                               | 2,5                                     | 41,1                                                | 0,94                  |
| Rijnland                       | 111,2                                              | 6,1                                     | 105,1                                               | 0,95                  |
| Rivierenland                   | 100,7                                              | 2,7                                     | 98,0                                                | 0,97                  |
| Scheldestromen                 | 49,3                                               | 4,1                                     | 45,2                                                | 0,92                  |
| Schieland en de Krimpenerwaard | 47,4                                               | 0,2                                     | 47,2                                                | 1,00                  |
| Vallei en Veluwe               | 60,0                                               | 4,2                                     | 55,7                                                | 0,93                  |
| Vechtstromen                   | 66,2                                               | 7,3                                     | 58,9                                                | 0,89                  |
| Zuiderzeeland                  | 43,0                                               | 2,0                                     | 41,1                                                | 0,95                  |
| <b>Totaal</b>                  | <b>1465,3</b>                                      | <b>79,3</b>                             | <b>1386,0</b>                                       | <b>0,95</b>           |

<sup>96</sup> De subcategorie 'overig ongebouwd' omvat de eigenaren van alle ongebouwde onroerende zaken met uitzondering van die van wegen en van natuurterreinen. De subcategorie bestaat met name uit de eigenaren van agrarische percelen.

#### 8.4.3 INVLOED VAN DE EXTRA OPBRENGST VAN DE VERONTREINIGINGSHEFFING

De in paragraaf 8.3 in beeld gebrachte opbrengst van twee lozingen die extra in de verontreinigingsheffing worden betrokken, effluentlozingen van zuiveringsinstallaties en riooloverstorten in gemengde riolering, zorgen er voor dat de opbrengst van de watersysteemheffing lager kan worden vastgesteld. De volgende tabel geeft de invloed per waterschap weer (bedragen in miljoenen euro's). Te zien is dat de opbrengst landelijk gezien 5% lager wordt.

Onderstaande tabel geeft aan wat de effecten zijn als de nieuwe opbrengst van de watersysteemheffing, € 1.386 miljoen, in rekening zou worden gebracht met de huidige kosten-toedeling.

| Categorie           | Opbrengst Huidig | Opbrengst Huidig<br>-/-<br>verontreini-<br>gingsheffing | Verandering<br>opbrengst |
|---------------------|------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------|
| Ingezetenen         | 596              | 568                                                     | 0,95                     |
| Gebouwd             | 695              | 655                                                     | 0,94                     |
| Overig<br>ongebouwd | 137              | 128                                                     | 0,94                     |
| Wegen               | 34               | 33                                                      | 0,95                     |
| Natuur              | 2                | 2                                                       | 0,93                     |
| <b>Totaal</b>       | <b>1.465</b>     | <b>1.386</b>                                            | <b>0,95</b>              |

#### 8.4.4 VOORBEELDBEREKENINGEN GEBIEDSMODEL; TARIEVEN WATERSYSTEEMHEFFING EN LASTENDRUK ALLE BELASTINGEN

In de vorige paragraaf is weergegeven wat de gevolgen van de voorstellen van de CAB voor de benodigde belastingopbrengst van de watersysteemheffing zijn. In de voorstellen van de CAB wordt deze opbrengst met het Gebiedsmodel toegedeeld aan de drie betalende categorieën; aan ingezetenen, gebouwd en ongebouwd. Omdat de financiële effecten van het Gebiedsmodel sterk afhankelijk zijn van de daadwerkelijke toepassing door alle waterschappen, inclusief de keuzes die de individuele waterschapsbesturen daarbij gaan maken, is het voor de watersysteemheffing, anders dan voor de twee andere belastingen, niet mogelijk om een landelijk beeld te schetsen. In bijlage 18 is op basis van drie voorbeeldsituaties van sterk verschillende soorten waterschappen inzicht gegeven in de financiële effecten die het Gebiedsmodel kan hebben. Naast de effecten op de tarieven van de watersysteemheffing wordt daarbij ook een integraal beeld geschetst van de effecten van alle voorstellen van de CAB op de lastendruk voor verschillende soorten huishoudens en bedrijven. Bij dit laatste wordt ook de zuiveringsheffing meegenomen. De CAB wijst er nadrukkelijk op dat het bij dit alles om fictieve waterschappen en fictieve cijfers gaat.

## 9 SLOTBESCHOUWING

Aan het eind van dit rapport passen enkele afrondende opmerkingen. De CAB heeft het belastingstelsel van de waterschappen de afgelopen tijd grondig bezien. Daarbij heeft de commissie zoveel mogelijk de samenwerking gezocht met verschillende stakeholders van binnen en buiten de waterschapswereld en inzichten en argumenten gedeeld. Het in december 2017 uitgebrachte consultatierapport heeft een nuttige rol gespeeld om de door de CAB centraal gestelde principes te kunnen toetsen aan de praktijk.

### Betere toepassing belastingbeginselen

De voorstellen van de CAB richten zich op een versterking van het belastingstelsel van de waterschappen. Dat belastingstelsel is nodig om elk jaar opnieuw voldoende geld te hebben voor het voor ons land zo belangrijke (regionale) waterbeheer. De kern van dat belastingstelsel, bestaande uit de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing, is nadrukkelijk behouden. Binnen die heffingen wordt meer recht gedaan aan belangrijke belastingbeginselen. Voor de watersysteemheffing is dat het profijtbeginsel, voor de zuiveringsheffing het kostenveroorzakingsbeginsel en voor de verontreinigingsheffing het beginsel de vervuiler betaalt. Dit sluit goed aan bij de eerdere aanbevelingen van de OESO in het rapport *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?* Redenerend vanuit de genoemde belastingbeginselen wordt binnen de drie heffingen een aantal verbeteringen voorgesteld, ook omdat toekomstige ontwikkelingen, zoals de klimaatverandering, de energietransitie en de circulaire economie, hierom vragen.

### Toekomstgericht en met aandacht voor regionaal maatwerk

De voorstellen van de CAB bieden de waterschappen de broodnodige flexibiliteit. De kosten van plusvoorzieningen kunnen straks specifiek in rekening worden gebracht en bij de lozing van afvalwater door grote bedrijven is maatwerk mogelijk. Dit betekent dat de waterschappen rekening kunnen houden met de 'waarde' van afvalwater, in het kader van de terugwinning van waardevolle grondstoffen en het opwekken van energie. De mogelijkheden voor de waterschappen om in te spelen op regionale verschillen zijn versterkt. Om dit laatste hebben de waterschappen nadrukkelijk gevraagd. De nieuwe kostentoedelingsmethode (het Gebiedsmodel) vraagt van de waterschappen nadrukkelijk een bredere afweging van de kostenaandelen van de betalende categorieën. Die afweging -die uiteraard evenwichtig en goed beargumenteerd zal moeten plaatsvinden- vergroot de mogelijkheid om recht te doen aan regionaal per definitie uiteenlopende omstandigheden.

### Gedragbeïnvloeding

Waar de CAB enigszins tot haar spijt maar beperkt in is geslaagd, is het op brede schaal inzetten van het belastingstelsel als gedragsbeïnvloedende prikkel. De CAB heeft hier goed naar gekeken en komt uit bij een beperkt aantal mogelijke gedragsprikkel, te weten de prikkel met betrekking tot het afkoppelen van hemelwater en de prikkel in de nieuwe heffingsformule voor de zuiveringsheffing om minder dun water te lozen. Ook de maatwerkopties in de zuiveringsheffing vormen een gedrags-beïnvloedende prikkel. Dat in de voorstellen weinig gedragsbeïnvloedende prikkels terug zijn te vinden, heeft ook te maken met het feit dat een fiscaal stelsel qua uitvoerbaarheid, robuustheid en doelmatigheid nu eenmaal bepaalde eisen stelt, waaraan onder meer met het oog op eventuele fiscale procedures niet licht aan voorbijgegaan kan worden. Bovendien werkt de wortel (subsidie) hier waarschijnlijk beter dan de stok (belasting). Daarbij komt nog dat de primaire functie van het belastingstelsel van de waterschappen niet het beïnvloeden van het gedrag van burgers en bedrijven is, maar het bijeenbrengen van voldoende financiële middelen om de kosten van het waterbeheer te dekken. Als het gedrag verandert, wil dat lang niet altijd zeggen dat de kosten ook verdwijnen. Bovendien moet worden bedacht dat er ook andere manieren zijn om het gedrag van burgers en bedrijven waar nodig te veranderen (regels, subsidieregelingen, communicatie e.d.). Die mogelijkheden zijn vaak effectiever om gedrag te beïnvloeden en moeten ook worden benut.

### Verdeling belastingbijdrage

Wat de effecten op de verdeling tussen de diverse betalende categorieën betreft denkt de CAB dat haar voorstellen evenwichtig en uitlegbaar zijn. Waar sommige categorieën meer gaan betalen valt dat gezien het profijt dat de waterschappen de betreffende categorieën bieden goed uit te leggen. Daarbij staat voorop dat de voorstellen van de CAB enkele algemene principes schetsen en de lasteneffecten uiteindelijk veelal afhankelijk zullen zijn van de keuzes die uiteindelijk door de waterschapsbesturen zullen worden gemaakt op basis van hun specifieke gebiedskenmerken en omstandigheden.

### Klaar voor de toekomst

Al met al heeft de CAB het vertrouwen dat zij door te redeneren vanuit een aantal leidende principes met dit pakket aan voorstellen de waterschappen een nieuwe en stevige basis voor een belastingstelsel biedt met voldoende ruimte om in te spelen op regionale omstandigheden. Het belastingstelsel van de waterschappen zal hiermee rechtvaardiger worden en weer een flink aantal jaren klaar voor de toekomst zijn!

---

## SAMENSTELLING COMMISSIE AANPASSING BELASTINGSTELSEL

- Hetty Klavers, voorzitter (dijkgraaf Waterschap Zuiderzeeland en lid bestuur Unie van Waterschappen)
- Herman Dijk (dijkgraaf Waterschap Drents Overijsselse Delta)
- Paul van Erkelens (dijkgraaf Wetterskip Fryslân)
- Ariane Hoog (tot juni 2017, lid dagelijks bestuur Waterschap Amstel, Gooi en Vecht)
- Toon van der Klugt (lid dagelijks bestuur Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard)
- Luc Kohsiek (dijkgraaf Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
- Harm Küpers (secretaris-directeur Waterschap Hunze en Aa's)
- Gerard Nieuwenhuis (lid dagelijks bestuur Waterschap Rivierenland)
- Cor Roos (secretaris-directeur Waterschap Rijn en IJssel)
- Franc van der Steen (medewerker ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)
- Hein van Stokkom (secretaris-directeur Waterschap Brabantse Delta)
- Secretariaat: Virginia Anches, Wijnand Dekking, Herman Havekes, Sophie van Leeuwen (tot 1 januari 2018), Egbert Monsma en Cathelijn Peters, (medewerkers bureau Unie van Waterschappen)



**BEZOEKADRES**

Koningskade 40  
2596 AA Den Haag  
070 351 97 51  
Nederland

**POSTADRES**

Postbus 93218  
2509 AE Den Haag  
Nederland

[info@uvw.nl](mailto:info@uvw.nl)  
[www.uvw.nl](http://www.uvw.nl)  
<https://cab.uvw.nl>