

'Heffing op directe lozingen niet meer van deze tijd'

Waarom moet een heffing betaald worden voor directe lozingen in het oppervlaktewater? Dat vragen Roy Tummers (VEMW) en Johan Raap (Royal Cosun) zich af. Niet alleen de heffing als zodanig of het bedrag dat directe lozers moeten betalen aan de waterbeheerder, behoeft aandacht; vooral de wereld erachter verdient het om te worden belicht. Onderstaand artikel is geen algemeen betoog tegen heffingen. Voor de zogenaamde indirecte lozingen, lozingen via een riool op een zuiveringstechnisch werk, is namelijk daadwerkelijk sprake van kostenveroorzaking. Dat is anders in het geval van de directe lozingen op oppervlaktewater en meer specifiek lozingen die voldoen aan de normering volgens de vigerende lozingsbeschikking, aldus Tummers en Raap.

In het beginstadium van de Wvo in de jaren '70 en '80 waren heffingen, ook op directe lozingen, van groot belang. Dit had te maken met de sturende werking voor reductie van de lozing van eerst de zuurstofbindende stoffen en later ook de ecologisch bezwarende stoffen. Inmiddels is de vervuiling door zuurstofbindende stoffen teruggebracht tot een niveau dat niet meer als probleem wordt gezien, hooguit als een probleem van beheersmatige aard. Voor zuurstofbindende stoffen is het regulerende effect van de heffing dan ook volledig uitgewerkt. Voor zware metalen heeft de heffing nooit een regulerende werking gehad. Daar komt bij dat de kosten van nog verdergaande zuivering in het geheel niet opwegen tegen de hoogte van de heffing. Een sturende werking gaat wél uit van de strikte normen die onderdeel uitmaken van lozingsbeschikkingen. Dergelijke beschikkingen maar ook Europese wet- en regelgeving (Kaderrichtlijn Water) en daarvan afgeleide instrumenten, zoals de Immissietoets en de IPPC-regelgeving in BAT-referentiedocumenten, zijn beslist richtinggevend voor bedrijven.

Legitimiteit (1): van beloning naar strafmaatregel

De heffing is een bestemmingsheffing die de kosten die de waterbeheerder maakt voor het waterkwaliteitsbeheer, moet dekken. Ten tijde van de invoering werden de opbrengsten van de heffing gebruikt om te investeren in zuiveringstechnische werken. Dit stimuleerde bedrijven enorm om iets te doen aan de vervuiling van het oppervlaktewater waarop zij het afvalwater loosden.

De opbrengsten van de heffing worden echter allang niet meer voor dit doel gebruikt. Was er in het verleden nog sprake van een instrument met een 'belonend' karakter; heden ten dage is de heffing verworden tot een heffing met een 'bestraffend' karakter zonder tegenprestatie. Het is sowieso niet duidelijk waarvoor de opbrengsten worden gebruikt. Vast staat dat het moeilijk is uit te leggen dat, indien wordt voldaan aan de eisen die in de vergunning zijn vastgelegd, toch een boete moet worden betaald op de resterende lozing.

Legitimiteit (2): ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen

Er zijn verschillende vormen van directe lozing te onderscheiden: lozingen van

waterschappen op eigen water, maar soms ook op water van een ander waterschap of op Rijkswater. Waterschappen betalen 50 procent van het tarief bij lozingen op Rijkswateren en worden dus minder zwaar aangeslagen voor het feit dat ze lozen. Dat is opmerkelijk aangezien communale zuiveringen een groot aandeel hebben in het totale aantal geloosde vervuilingseenheden. Lozingen van riooloverstorten zijn zelfs volledig vrijgesteld. Genoemde vrijstellingen zijn gebaseerd op de Waterwet. Industriële lozingen zijn niet vrijgesteld. Dat is opmerkelijk als we notie nemen van de achter de wetgeving verscholen doelen. Deze zijn namelijk grotendeels ook van toepassing op de meeste industriële lozingen.

De vervuiler betaalt niet!

Bedrijven die de heffing afdragen, beschikken veelal over zeer geavanceerde waterzuiveringen. Het is dan ook wrang om te spreken van verontreiniging(sheffing) als prachtig werk wordt verzet voor het lozen van goed water, dat aan alle eisen voldoet en in veel gevallen al de kwaliteit van het ontvangende water evenaart of dat zelfs overstijgt. Extra zuur is dat de heffing niet geldt voor diffuse bronnen, zoals verkeer en landbouw, en voor buitenlandse emissies. En dan te bedenken dat uit diverse onderzoeksrapportages juist blijkt dat diffuse bronnen en het buitenland anno 2012 het grootste aandeel hebben in de belasting van de Nederlandse oppervlaktewateren. Het is uiterst vreemd dat de groepen die het meest bijdragen aan de vervuiling, nog steeds worden ontzien.

Bescherming goed geborgd

Aangezien de bescherming van de ecologische waterige leefomgeving via vergunningverlening goed wordt gewaarborgd én het heffingeninstrument daar niets meer aan toevoegt, ligt afschaffing van de heffing op directe lozingen in oppervlaktewater voor de hand. Fundament onder de gedachte dat afschaffing opportuun is, is het feit dat er geen kostenveroorzaking meer is. Het waterschap financiert de zorg voor het regionale watersysteem - waaronder de watersysteemmonitoring - primair uit de opbrengst van de (eigen) watersysteemheffing. Deze systeemmonitoring is van richtinggevend belang voor het inrichten van de vergunningsbeschikking. Voor het Rijk geldt dat de financiering van het centrale watersysteem

voornamelijk via de rijksbegroting is gedekt. De heffing op directe lozing op rijkswateren draagt hieraan maar voor een zeer klein deel bij.

Afschaffing van de heffing via getrapte benadering

Ongetwijfeld worden met de inkomsten van de verontreinigingsheffing goede en zinvolle activiteiten ondernomen. Dat is niet het discussiepunt. De legitimiteit van de heffing is dat wel. Wij pleiten voor een getrapte benadering die uiteindelijk kan en moet leiden tot afschaffing van de verontreinigingsheffing op directe lozingen. Voordat het zover is kan een meer genuanceerde benadering c.q. een benadering die meer 'van deze tijd' is, soelaas bieden. Dit hoeft niet te leiden tot een acuut verlies aan inkomsten dat uit de algemene middelen moeten worden gedekt. Dat zou wellicht te makkelijk zijn.

De oplossing moet wat ons betreft gezocht worden in een beloningssysteem waarbij het uitgangspunt is dat de goed presterende bedrijven, koplopers qua zuivering, in plaats van gestraft juist beloond worden voor hun prestaties door deze bedrijven per saldo geen heffing te laten betalen. De heffing op lozingen die (tijdelijk) niet aan de norm voldoen, dus de norm overschrijden, kan worden verhoogd. Overschrijden van de norm is dan meteen een signaal dat tot actie noopt. Voordeel van het in stand houden van de heffing voor niet goed presterende bedrijven is dat voor deze bedrijven daadwerkelijk een serieuze prikkel ontstaat om aanvullende inspanningen te leveren.

Dit zou naar de mening van de auteurs een logische stap zijn op weg naar de afschaffing van de heffing op directe lozingen voor vergunningplichtige bedrijven die reeds aan strenge Europese eisen voldoen.

**Johan Raap (Royal Cosun)
Roy Tummers (VEMW)**