

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

WATERSCHAPSBELASTINGEN: KLAAR VOOR DE TOEKOMST

Profijt, kosten en vervuiling scherper in beeld

Commissie Aanpassing Belastingstelsel



Consultatieversie

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

VOORWOORD

Goed waterbeheer is voor ons land van levensbelang. Twee derde van ons land zou zo goed als onbewoonbaar zijn als er geen stevige duinen en dijken zouden zijn die ons beschermen tegen stormvloed en uit zee en hoogwater vanuit de rivieren en de meren. Waterschappen hebben naast Rijk, provincies, gemeenten en drinkwaterbedrijven een belangrijke rol in het Nederlandse waterbeheer. Waterschappen zorgen voor waterveiligheid, schoon en voldoende oppervlaktewater. De waterschappen hebben voor deze taken jaarlijks voldoende geld nodig. Elk waterschap bekostigt zijn werkzaamheden door het heffen van belastingen op grond van het eigen belastingstelsel van de waterschappen. Het geldt dat waterschappen voor hun taken nodig hebben, halen zij rechtstreeks op bij de belanghebbenden.

In maart 2014 kwam de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) met een rapport over het Nederlandse waterbeheer (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. Goede prestaties mogen, zoals de OESO terecht opmerkt, echter niet leiden tot zelfgenoegzaamheid. Alhoewel het financieringsstelsel robuust wordt geacht en volledige kosten terugwinning voor de meeste waterdiensten kent, ziet de OESO kijkend naar de toekomst toch ruimte voor verbetering.

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, gezien het grote aantal uitdagingen waar het waterbeheer de komende jaren mee te maken krijgt, nog wel toekomstbestendig is. Deze vraag van het bestuur van de Unie is een heel terechte: als de waterschappen hun taken ook in de toekomst moeten kunnen blijven uitvoeren, is een belastingstelsel dat op deze toekomst inspeelt, essentieel.

Een toekomstbestendig belastingstelsel betekent volgens de CAB een stelsel:

- dat voldoende ondersteuning biedt om uitdagingen zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging, extreme piekbuien, perioden van droogte, de energietransitie en de circulaire economie met succes aan te pakken;
- dat ervoor zorgt dat de rekening van de taakuitoefening op de juiste plek wordt neergelegd;
- waaraan noodzakelijk onderhoud is gepleegd en waarin gewenste vereenvoudigingen worden doorgevoerd.

De commissie komt met deze driedeling in het achterhoofd tot een aantal concrete voorstellen om het belastingstelsel te verbeteren en klaar voor de toekomst te maken.

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 conceptadvies aan ter consultatie. De commissie is benieuwd naar de reacties op de voorstellen en zal de input uit de consultatiefase meewegen in haar uiteindelijke eindadvies.



Hetty Klavers

Voorzitter Commissie Aanpassing Belastingstelsel



VOORWOORD

1	DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
1.1	DRIE HEFFINGEN, DRIE LEIDENDE BELASTINGBEGINSELEN
1.2	VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
1.3	VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
1.4	VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
1.5	OVERIGE ONDERWERPEN
1.6	SCHEMATISCH OVERZICHT
2	AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
3	VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
4	ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
5	ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
6	ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
7	OVERIGE ONDERWERPEN
8	FINANCIËLE GEVOLGEN
9	SLOTBESCHOUWING

1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ

De Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) doet een aantal voorstellen om het belastingstelsel van de waterschappen aan te passen. De voorstellen van de CAB dragen allemaal bij aan het vergroten van de toekomstbestendigheid van ons stelsel. Dat is als het ware de paraplu over de voorstellen. Toekomstbestendigheid is belangrijk: als de waterschappen hun taken ook in de toekomst adequaat willen uitvoeren, is een stelsel dat hier op inspeelt essentieel.

De voorstellen van de CAB dragen op drie verschillende manieren bij aan de toekomstbestendigheid.

- **Uitdagingen en ambities**

Nederland staat de komende jaren voor grote uitdagingen. Het klimaat verandert bijvoorbeeld sneller dan we dachten. Dit betekent dat we steeds vaker te maken krijgen met hevige regenbuien, perioden van droogte en extreme hitte. De kans op overstromingen neemt toe. Om de overgang naar een klimaatbestendig, energieneutraal en duurzaam Nederland te versnellen, zetten de waterschappen, vaak in samenwerking met andere overheden en de markt, de komende jaren stevig in op klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie. De CAB heeft onderzocht welke mogelijkheden er zijn om via aanpassingen van het belastingstelsel een bijdrage te leveren aan het ondersteunen van de opgaven en ambities. Enkele voorstellen van de CAB zorgen ervoor dat belemmeringen worden weggenomen of mogelijkheden om in te spelen op de toekomst worden gecreëerd.

- **Beter toepassen van belastingbeginselen draagt bij aan een rechtvaardiger stelsel**

De CAB doet een aantal voorstellen om bij de taken van de waterschappen passende bekostigingsbeginselen beter toe te passen in het belastingstelsel. Het gaat hier met name om het profijtbeginsel, het beginsel de vervuiler betaalt en het beginsel de kostenveroorzaker

betaalt. Waar dat kan wordt de rekening, meer dan nu het geval is, neergelegd bij degenen die profiteren van het werk van de waterschappen, vervuilen of kosten veroorzaken. Een betere toepassing van deze principes draagt bij aan een rechtvaardiger stelsel dat uitgaat van uitlegbaarheid, duidelijkheid en consistentie.

- **Regulier onderhoud/vereenvoudiging**

Een belastingstelsel heeft, net als een huis, regulier onderhoud nodig om in goede staat te kunnen blijven. Na regulier onderhoud is het huis, of in dit geval het belastingstelsel, weer voor jaren klaar voor de toekomst. De CAB heeft de kans benut het onderhoud mee te nemen en waar mogelijk vereenvoudigingen voor te stellen.

Alle voorstellen van de CAB dragen aan één of meer van bovengenoemde elementen van toekomstbestendigheid bij. In het rapport wordt dit geïllustreerd door de volgende symbolen:

Uitdagingen en ambities	Betere toepassing van beginselen	Regulier onderhoud/vereenvoudiging
		

1.1 DRIE HEFFINGEN, DRIE LEIDENDE BELASTINGBEGINSELEN

De waterschappen kennen drie belangrijke belastingen: de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. Bij elke heffing doet de CAB voorstellen om het bij die heffing meest passende bekostigingsbeginsel een extra accent te geven.



VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
 - 1.1 DRIE HEFFINGEN, DRIE LEIDENDE BELASTINGBEGINSELEN
 - 1.2 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 1.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 1.4 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 1.5 OVERIGE ONDERWERPEN
 - 1.6 SCHEMATISCH OVERZICHT
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

1. Watersysteemheffing: betere toepassing van het profijt-beginsel

De watersysteemheffing dekt de kosten van waterveiligheid en voldoende en schoon oppervlaktewater. Voor de watersysteemheffing heeft de CAB vooral gekeken hoe, naast het solidariteitsbeginsel, *het profijtbeginsel* beter kan worden toegepast. De kosten van het watersysteembeheer worden op deze manier zo rechtvaardig mogelijk verdeeld over de groepen die profijt hebben van die taak.

2. Zuiveringsheffing: betere toepassing van het beginsel de kostenveroorzaker betaalt

Met de zuiveringsheffing worden de kosten van het zuiveringsbeheer gedekt. 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 maar die nu niet of niet apart in de heffing worden betrokken. 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.

3. Verontreinigingsheffing: betere toepassing van het beginsel de vervuiler betaalt

De verontreinigingsheffing is van toepassing als vervuild water rechtstreeks 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

1. Pas het profijtbeginsel beter toe

De CAB stelt voor de kosten die waterschappen voor het watersysteembeheer maken zo rechtvaardig mogelijk te verdelen over de groepen die profijt van de voorzieningen hebben. Dit kan bereikt worden door het profijtbeginsel, dat naast het solidariteitsbeginsel nu al een rol speelt in de watersysteemheffing, beter toe te passen. Het onderzoek dat de CAB uitvoerde heeft uitgewezen dat er binnen het huidige stelsel – met zijn voorgeschreven wijze van kostentoedeling aan belanghebbende groepen – nauwelijks mogelijkheden zijn om het profijtbeginsel beter toe te passen. Om deze reden heeft de CAB onderzocht of met een nieuwe opzet van het stelsel wél stappen in de gewenste richting kunnen worden gezet. De conclusie van de CAB is dat dit het geval is. Een betere toepassing van het profijtbeginsel kan bereikt worden door:

- a. waterschappen de mogelijkheid te geven om de kosten van plusvoorzieningen exclusief in rekening te brengen bij degene(n) die profiteren van deze voorzieningen;
- b. de categorie natuur voortaan onder te brengen bij de categorie ongebouwd;
- c. de systematiek voor het toedelen van kosten te wijzigen; en
- d. natuur een tarief van 20% van dat van het overig ongebouwd in rekening te brengen en de overige kosten die in de kostentoedeling aan natuur worden toegerekend onder te brengen bij de ingezetenen.

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

Plusvoorzieningen zijn waterschapsvoorzieningen die boven de normale taakuitoefening – het basisniveau – uitgaan. Het advies van de CAB is om de waterschappen de wettelijke mogelijkheid te geven

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
 - 1.1 DRIE HEFFINGEN, DRIE LEIDENDE BELASTINGBEGINSELEN
 - 1.2 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 1.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 1.4 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 1.5 OVERIGE ONDERWERPEN
 - 1.6 SCHEMATISCH OVERZICHT
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

(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 via een nieuw in te stellen *tariefdifferentiatie*.

3. Schrap natuur als zelfstandige belastingplichtige categorie en breng het onder bij de categorie ongebouwd

Natuur is op dit moment een zelfstandige belanghebbende en belastingplichtige groep. Redenerend vanuit het profijtbeginnsel is het in de ogen van de CAB niet nodig dat natuur een aparte categorie is. Het advies van de CAB is om natuur als zelfstandige belastingplichtige categorie te schrappen en 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 welke belanghebbende groep op basis van het belang dat de groep heeft, welk deel van de kosten van de taakuitoefening moet dragen. De CAB stelt voor om de mate van het belang bij de waterschapsvoorzieningen voortaan met behulp van het zogenoemde Gebiedsmodel te bepalen. Dit model baseert zich op de gebiedstypologie van een waterschap en kent als achterliggende gedachten:

- het belang van de categorie ingezetenen is groter in een gebied met een hoge inwonerdichtheid dan in een gebied met een lage inwonerdichtheid;
- bij een lage inwonerdichtheid is het areaal ongebouwd relatief groter dan bij een hoge inwonerdichtheid;
- het belang van de categorie ongebouwd is groter bij een groter areaal ongebouwd dan bij een kleiner areaal ongebouwd.

5. Stel het tarief voor natuur op 20% van het tarief van de categorie ongebouwd vast en breng de overige kosten die via de kostentoedeling aan natuur worden toegerekend onder bij de ingezetenen

Op dit moment vinden veel waterschappen dat de betaling door natuur en datgene wat het waterschap voor natuur doet niet goed in balans zijn. Wanneer de eigenaren van natuurterreinen zelf 20% van het tarief van het ongebouwd gaan betalen en de overige kosten bij de categorie in rekening wordt gebracht die het meeste profijt van natuur heeft (de ingezetenen), wordt deze balans beter. De genoemde 20% zou in de wet moeten worden vastgelegd. De resterende kosten van natuur die bij de ingezetenen in rekening worden gebracht, zijn een opslag op het kostenaandeel dat in de kostentoedeling wordt bepaald.

6. Schaf (met uitzondering van de tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken) alle bestaande mogelijkheden om tarieven te differentiëren af

De huidige Waterschapswet biedt waterschappen de mogelijkheid om in een aantal gevallen tarieven te differentiëren, dat wil zeggen lager of hoger vast te stellen. Als vereenvoudiging stelt de CAB voor om de bestaande tariefdifferentiaties in een nieuw stelsel af te schaffen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de tariefdifferentiatie voor onroerende zaken die buitendijks zijn gelegen. De CAB stelt tevens voor één nieuwe tariefdifferentiatie in te voeren voor plusvoorzieningen die niet op een concreet verzoek van een belanghebbende worden gerealiseerd. Dit voorstel is nader toegelicht onder punt 2 van deze paragraaf.

1.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING

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

De CAB ziet belangrijke mogelijkheden om met behulp van het kostenveroorzakingsbeginnsel de zuiveringsheffing om te vormen, zodat deze meer prikkels bevat om het lozen van bepaalde afvalwaterstromen aan te trekken of te ontmoedigen. Dit draagt bij

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
 - 1.1 DRIE HEFFINGEN, DRIE LEIDENDE BELASTINGBEGINSELEN
 - 1.2 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 1.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 1.4 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 1.5 OVERIGE ONDERWERPEN
 - 1.6 SCHEMATISCH OVERZICHT
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

aan 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 afhaakproblematiek¹ vermindert. De onder 5 beschreven maatwerkopties kunnen hier ook een bijdrage aan leveren doordat deze de waterschappen op lokaal niveau meer autonomie geven om met financiële mogelijkheden het bedrijfsleven aangehaakt te houden.

2. Geef waterschappen de mogelijkheid om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiverings-beheer te dekken uit de opbrengst van:
 - a. de zuiveringsheffing; of
 - b. een specifieke tariefopslag voor heffingplichtigen die niet zijn afgekoppeld² of niet zijn aangesloten op een gescheiden rioolstelsel.

Circa 36% van de jaarlijkse zuiveringskosten wordt door de component *hemelwater* veroorzaakt.³ De verwachting is dat als gevolg van klimaatverandering de kosten van de hemelwatercomponent zullen toenemen. De CAB signaleert dat maatregelen noodzakelijk lijken en waterschappen (financiële) mogelijkheden moeten hebben om gerichte maatregelen te nemen of te ondersteunen, die bijdragen aan een vermindering van hemelwaterkosten. Het moet daarom wettelijk mogelijk worden dat een waterschap hiertoe middelen uit de zuiveringsheffing apart kan stellen. Daarnaast stelt de CAB voor dat waterschappen de mogelijkheid krijgen een tariefopslag te hanteren voor heffingplichtigen die niet zijn afgekoppeld of niet aangesloten zijn op een gescheiden rioolstelsel.

¹ Afhaakproblematiek: Indien de totale kosten voor deze grote 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.

² Afkoppelen: het beëindigen van de aansluiting van de hemelwaterafvoer vanuit woningen en bedrijven op de riolering, waardoor het hemelwater niet langer de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi) belast.

³ Zie rapport 'De bijdrage van hemelwater in de kosten van de behandeling van stedelijk afvalwater, Bijdrage Hemelwater', Royal HaskoningDHV, in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 6 december 2016, referentienummer WATBE8738R002F0.1, pagina 22.

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

Voor het bepalen van het aantal heffingseenheden wordt nu de Chemisch zuurstofverbruik-methode ("CZV-methode") gebruikt. Deze methode is onwenselijk vanwege het gebruik van bepaalde chemicaliën. Deze methode CAB stelt voor om voor de bepaling van de vuillast 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.

4. Wijzig de heffingsformule in:

$$M = Q_{\text{MAX}} * 10,2 + Q_D * (0,11 * \text{TOC} + 1,5 * N_T + 8,4 * P_T)/60$$

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. 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. Ook de hiervoor genoemde TOC-methode komt in de formule terug.

5. Speel beter in op waardevol afvalwater door:

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

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

VOORWOORD

1	DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
1.1	DRIE HEFFINGEN, DRIE LEIDENDE BELASTINGBEGINSELEN
1.2	VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
1.3	VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
1.4	VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
1.5	OVERIGE ONDERWERPEN
1.6	SCHEMATISCH OVERZICHT
2	AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
3	VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
4	ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
5	ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
6	ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
7	OVERIGE ONDERWERPEN
8	FINANCIËLE GEVOLGEN
9	SLOTBESCHOUWING

- a. 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 fosfaatruwgewinning. Afhankelijk van de ervaringen zouden deze experimenten na een evaluatie over bijvoorbeeld vijf jaar definitief in wetgeving kunnen worden omgezet.
- b. Ten tweede stelt de CAB voor om in de wetgeving te verduidelijken dat voor separate afvalwaterstromen individuele (prijs)afspraken mogelijk zijn. Voor dit afvalwater zal dan geen zuiveringsheffing meer worden geheven.
- c. Ten derde onderstreept de CAB het belang om de subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties (anti-afhaakregeling) te behouden. Zolang niet helder is dat de nieuwe formule en het onder a genoemde voorstel de subsidie overbodig maken, dient deze behouden te blijven.

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

1. het aantal klassen te verminderen naar drie (klasse “laag”, klasse “standaard” en klasse “hoog”);
2. de bedrijfscategorieën her in te delen op basis van de Standaard Bedrijfsindeling codering (SBI-codering); en
3. 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; en
- de bestaande coëfficiënten te actualiseren

7. Voorzie bij glastuinbouwbedrijven per 1 januari 2027 in een korting voor substraatteelt⁴

De CAB voorziet dat het huidige forfait voor glastuinbouwbedrijven van 3 VE per hectare bij substraatteelt gaat knellen. Reden is dat bij substraatteelt afspraken zijn gemaakt om de emissie van stikstof en fosfor stapsgewijs terug te brengen naar bijna nul per 2027.⁵ 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 een voorziening in de wet op te nemen die het de waterschappen mogelijk maakt een reductie op de forfaitaire aanslag toe te passen bij het bereiken van dit doel. De hoogte van deze reductie dient te worden bepaald op basis van hiertoe nog op te starten landelijk onderzoek.

1.4 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING

1. Pas het beginsel de vervuiler betaalt beter toe in de verontreinigingsheffing

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 worden geleverd.

⁴ Wijze van telen waarbij gewassen groeien, los van de ondergrond, zie artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer.

⁵ Deze afspraken gelden niet voor ‘volle grond’ teelt (eveneens glastuinbouw) of ‘open’ teelt.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
 - 1.1 DRIE HEFFINGEN, DRIE LEIDENDE BELASTINGBEGINSELEN
 - 1.2 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 1.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 1.4 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 1.5 OVERIGE ONDERWERPEN
 - 1.6 SCHEMATISCH OVERZICHT
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

2. Pas het beginsel *de vervuiler betaalt* in de verontreinigingsheffing consequenter toe door het belasten van:
 - a. effluentlozingen van waterschappen op eigen water;
 - b. riooloverstorten met 3 VE per overstortplaats per jaar; en
 - c. diffuse verontreiniging vanuit de landbouw.

Effluentlozingen, riooloverstorten en diffuse verontreinigingen vanuit de landbouw leiden nog steeds tot grote emissies van stikstof en fosfor op oppervlaktewater. Deze bronnen worden op dit moment niet of slechts deels belast. Vanuit het beginsel *de vervuiler betaalt* volgt dat deze bronnen ook daadwerkelijk voor de vervuiling moeten betalen, ongeacht de reeds genomen maatregelen om de vervuiling te beperken of verminderen. De CAB stelt daarom voor om deze drie situaties in de heffing te betrekken. Ten aanzien van diffuse verontreiniging vanuit de landbouw is nog geen concreet advies opgenomen. Reden is dat op dit punt het onderzoek nog niet is afgerond.

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

De Chemisch zuurstofverbruik-methode (CZV-methode) staat onder druk vanwege het gebruik van bepaalde chemicaliën. In lijn met het derde 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.

4. Wijzig de heffingsformule in:

$$M = Q_D * (0,11 * TOC + 1,5 * N_r + 8,4 * P_r) / 60$$

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 gelijklopend aan de

formule voor de zuiveringsheffing. Het kwantiteitsdeel ($Q_{MAX} * 10,2$) uit de formule voor de zuiveringsheffing ontbreekt echter, doordat de hoeveelheid water geen rol speelt binnen het voor de verontreinigingsheffing leidende beginsel *de vervuiler betaalt*.

5. Laat de in het kader van de zuiveringsheffing voorgestelde wijzigingen in de (toepassing van de) tabel afvalwater-coëfficiënten 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 afvalwater-coëfficiënten 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 een groot aantal onderwerpen en ontwikkelingen bij de kop gepakt en hiervoor adviezen gedaan. 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 vragen wegnemen of later nog hun waarde krijgen bij vervolgdiscussies. Om deze reden heeft de CAB gemeend op een viertal onderwerpen haar bevindingen op te nemen. De CAB adviseert:

1. om met alle betrokkenen de mogelijkheid te bezien van een heffing op onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater;
2. om de bestaande vrijheid van de waterschappen op het gebied van de kwijschelding te continueren;
3. om beleidsvoorstellen over de aanpak van nieuwe stoffen in oppervlaktewater af te wachten en de bekostigingswijze daarop vervolgens af te stemmen; en
4. om het huidige woonruimteforfait in de zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing te handhaven.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
 - 1.1 DRIE HEFFINGEN, DRIE LEIDENDE BELASTINGBEGINSELEN
 - 1.2 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 1.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 1.4 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 1.5 OVERIGE ONDERWERPEN
 - 1.6 SCHEMATISCH OVERZICHT
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

1.6 SCHEMATISCH OVERZICHT

Onderstaande tabel geeft per voorstel schematisch weer aan welke eerdergenoemde elementen van toekomstbestendigheid het voorstel een bijdrage levert.

	Uitdagingen en ambities	Betere toepassing belastingbeginselen	Regulier onderhoud/ vereenvoudiging
Voorstel			
Watersysteemheffing			
Pas het profijtbeginfel beter toe	x	x	
Plusvoorzieningen	x	x	
Schrap natuur als zelfstandige categorie en breng het onder bij ongebouwd		x	x
Kostentoeiding; Gebiedsmodel	x	x	x
Kosten natuur		x	x
Tariefdifferentiaties verminderen			x
Zuiveringsheffing			
Breng kostenveroorzaking beter tot uitdrukking	x	x	
Hemelwater	x	x	
TOC als analysemethode	x		x
Heffingsformule aanpassen	x	x	x
Inspelen op interessant afvalwater	x	x	
Tabel afvalwatercoëfficiënten			x
Forfait glastuinbouw		x	
Verontreinigingsheffing			
Pas het beginsel vervuiler betaalt beter toe	x	x	
Effluentlozingen van waterschappen op eigen water belasten	x	x	
Riooloverstorten belasten	x	x	
Diffuse verontreiniging vanuit de landbouw belasten	x	x	
TOC als analyse methode	x		x
Heffingsformule aanpassen	x	x	x
Tabel afvalwatercoëfficiënten			x

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
 - 2.1 AANLEIDING
 - 2.2 OPDRACHT UNIEBESTUUR
 - 2.3 HET DOOR DE CAB DOORLOPEN PROCES: EEN GOEDE STAKEHOLDER-BETROKKENHEID GEDURENDE HET HELE TRAJECT
 - 2.4 LEESWIJZER
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

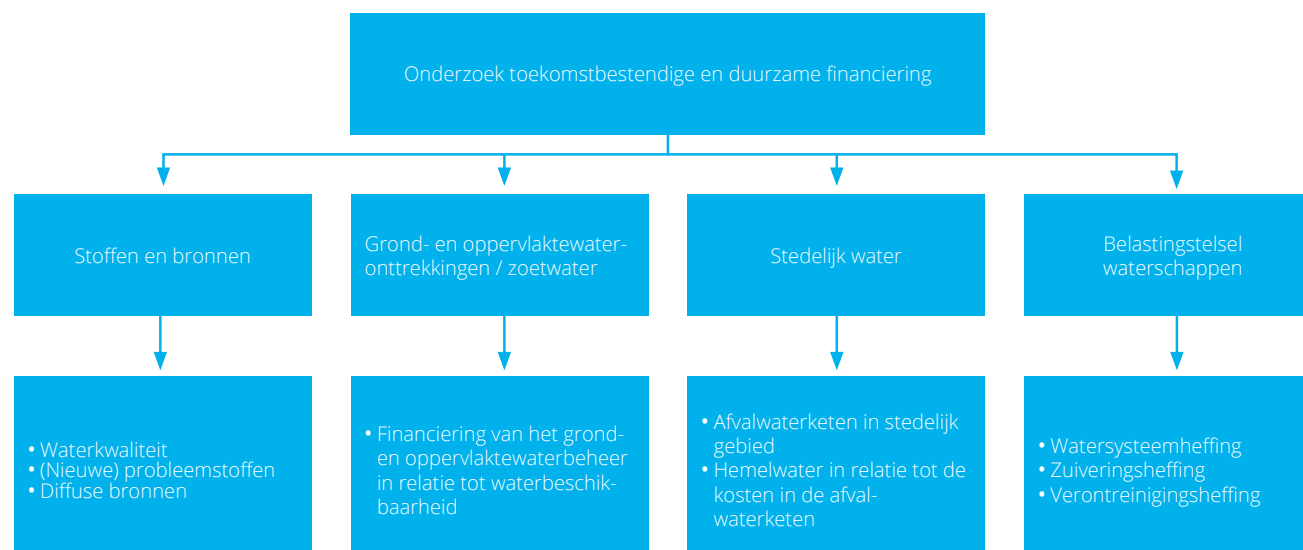
2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES

2.1 AANLEIDING

De OESO heeft in maart 2014 het rapport *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*⁶ 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 met het oog op de toekomst de economische prikkels om om te gaan met 'te veel', 'te weinig' en 'te vervuild' water 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-rapport⁷ opgemerkt dat ze samen met de partners in het waterbeheer (provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven) een discussie wil voeren over het



⁶ OECD (2014), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

⁷ Kamerstukken, vergaderjaar 2013-2014, 28 966, nr. 27

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
 - 2.1 AANLEIDING
 - 2.2 OPDRACHT UNIEBESTUUR
 - 2.3 HET DOOR DE CAB DOORLOPEN
PROCES: EEN GOEDE STAKEHOLDER-
BETROKKENHEID GEDURENDE HET
HELE TRAJECT
 - 2.4 LEESWIJZER
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

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.

Het onderzoek heeft op vier deelterreinen in het traject Toekomstbestendige en duurzame financiering plaatsgevonden.⁸ Op de vorige pagina is dit traject schematisch weergegeven.

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.⁹ 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...”*).

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.

2.2 OPDRACHT UNIEBESTUUR

Het Uniebestuur heeft de ad-hoccommissie Aanpassing Belastingstelsel, afgekort CAB, ingesteld en in september 2015 opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. Bijlage 1 bevat de samenstelling van de CAB. De opdracht en de daarbij behorende uitgangspunten luiden als volgt.

Waterschapsbelastingen: klaar voor de toekomst

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 belastingstelsel 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.

⁸ De uitkomsten van de drie eerstgenoemde onderzoeken zijn samengekomen in het bouwstenenrapport ‘Duurzame financiering waterbeheer’.

⁹ OECD (2016), Recommendation of the council on Water, 13 december 2016.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
 - 2.1 AANLEIDING
 - 2.2 OPDRACHT UNIEBESTUUR
 - 2.3 HET DOOR DE CAB DOORLOPEN PROCES: EEN GOEDE STAKEHOLDER-BETROKKENHEID GEDURENDE HET HELE TRAJECT
 - 2.4 LEESWIJZER
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

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

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 toenmalige ministerie van IenM en de Bestuursakkoord Waterpartners¹⁰ 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 toekomstvastheid 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 de concept-voorstellen die in dit rapport zijn neergelegd. De concept-voorstellen zijn door-gerekend op hun financiële consequenties en in samenhang bekeken. In december 2017 is de CAB begonnen met het in consultatie geven van haar voorstellen bij de waterschappen en externe partijen. De CAB beëindigt haar proces dus zoals zij het is begonnen: met een goede stakeholderbetrokkenheid.

Fase 4: advies CAB aan Uniebestuur

Na verrijking van haar concept-rapportage met wat in de consultatiefase is opgehaald, brengt de CAB haar definitieve advies uit aan het bestuur van de Unie van Waterschappen. Hiermee wordt de opdracht van de CAB afgerond.

¹⁰ Naast IenM gaat het hier over Economische Zaken (EZ), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging Waterbedrijven in Nederland (VEWIN).

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
 - 2.1 AANLEIDING
 - 2.2 OPDRACHT UNIEBESTUUR
 - 2.3 HET DOOR DE CAB DOORLOPEN PROCES: EEN GOEDE STAKEHOLDER-BETROKKENHEID GEDURENDE HET HELE TRAJECT
 - 2.4 LEESWIJZER
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

2.4 LEESWIJZER

Met dit rapport geeft de CAB de resultaten van haar onderzoek en de voorstellen die zij op basis daarvan heeft ontwikkeld in consultatie. 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. Bij dit rapport hoort een uitgebreid bijlagenboek.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
 - 3.1 BESCHRIJVING HUIDIG BELASTINGSTELSEL
 - 3.2 UITWERKING UITGANGSPUNT 'BELASTINGBEGINSELEN ZOALS GENOEMD DOOR OESO'
 - 3.3 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TERUGWINNEN GEMAAKTE KOSTEN BLIJFT EEN CENTRAAL UITGANGSPUNT'
 - 3.4 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TOEKOMSTBESTENDIGHEID'
 - 3.5 UITWERKING UITGANGSPUNT 'WATERSCHAPS-BESTUREN HEBBEN MOGELIJKHEDEN OM BINNEN WETTELIJKE GRENZEN IN TE SPELEN OP REGIONALE VERSCHILLEN'
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

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 financieringsstelsel 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 goed te kunnen blijven verrichten, ook in de toekomst over een adequaat belastingstelsel moeten beschikken.

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.

Haar rondgang heeft de CAB geleerd dat de waterschappen goed uit de voeten kunnen met dit onderscheid in belastingen. Daarom heeft de CAB geen aanleiding gezien om verandering in dit onderscheid aan te brengen. 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.

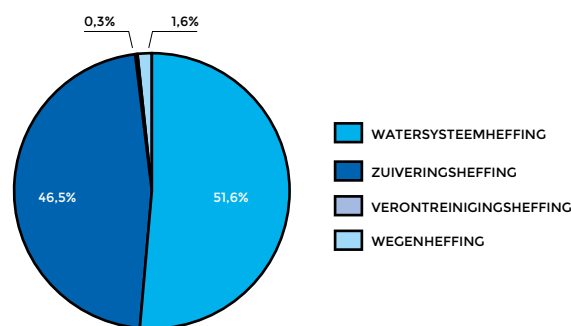
De volgende figuur laat de verdeling van de totale opbrengst van € 2,7 miljard in 2017 over de vier waterschapsbelastingen¹¹ zien.

¹¹ 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, 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.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
 - 3.1 BESCHRIJVING HUIDIG BELASTINGSTELSEL
 - 3.2 UITWERKING UITGANGSPUNT 'BELASTINGBEGINSELEN ZOALS GENOEMD DOOR OESO'
 - 3.3 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TERUGWINNEN GEMAAKTE KOSTEN BLIJFT EEN CENTRAAL UITGANGSPUNT'
 - 3.4 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TOEKOMSTBESTENDIGHEID'
 - 3.5 UITWERKING UITGANGSPUNT 'WATERSCHAPS-BESTUREN HEBBEN MOGELIJKHEDEN OM BINNEN WETTELIJKE GRENZEN IN TE SPELEN OP REGIONALE VERSCHILLEN'
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

VERDELING BELASTINGOPBRENGST WATERSCHAPPEN 2017



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 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 belang hebben en die dus ook belastingplichtig zijn.



Wie betaalt wat?

Wat elke groep in financiële zin aan de kosten van de taakuitoefening moet bijdragen, 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 op de volgende pagina geeft in stappen weer hoe de kostentoedeling werkt. Stap 3 geeft de heffingsmaatstaf weer.

Karakter watersysteemheffing

De watersysteemheffing is op dit moment een hybride heffing met zowel elementen van solidariteit als elementen van profijt. De solidariteitsgedachte is vooral bij de ingezetenen(heffing) aan de orde en de profijtgedachte bij de eigenaren(heffingen).

Huishoudens

Het kostenaandeel van de groep ingezetenen is afhankelijk van de inwonerdichtheid in het waterschapsgebied. Dit wordt het solidariteitsdeel genoemd. De solidariteitsgedachte komt tot uitdrukking in het feit dat alle huishoudens in het gebied van een waterschap een gelijk bedrag aan belasting betalen voor de voorzieningen van het waterschap. Dankzij deze voorzieningen kunnen zij wonen, werken en recreëren in het gebied van het waterschap. Het belang van de ingeze-

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
 - 3.1 BESCHRIJVING HUIDIG BELASTINGSTELSEL
 - 3.2 UITWERKING UITGANGSPUNT 'BELASTINGBEGINSELEN ZOALS GENOEMD DOOR OESO'
 - 3.3 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TERUGWINNEN GEMAAKTE KOSTEN BLIJFT EEN CENTRAAL UITGANGSPUNT'
 - 3.4 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TOEKOMSTBESTENDIGHEID'
 - 3.5 UITWERKING UITGANGSPUNT 'WATERSCHAPS-BESTUREN HEBBEN MOGELIJKHEDEN OM BINNEN WETTELIJKE GRENZEN IN TE SPELEN OP REGIONALE VERSCHILLEN'
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

Stap 1

Opbrengst watersysteemheffing

Stap 2

Solidariteitsdeel x%

Profijtdeel (100-x) %

Stap 3

Ingezetenenheffing,
gelijk bedrag per
huishouden

Eigenaar gebouwde onroer-
ende zaak o.b.v. WOZ-waarde

Eigenaar perceel
o.b.v. hectares

Eigenaar perceel
o.b.v. hectares

tenen is een algemeen belang; een belang waarvan een ieder in min of meer gelijke mate profijt heeft. Er wordt in de bijdrage geen onderscheid gemaakt in typen huishoudens (het maakt voor de hoogte van de heffing niet uit of sprake is van een eenpersoons- of een meerpersoonshuishouden) of de plaats van de woning in het waterschapsgebied. Inwoners van één waterschapsgebied hebben dus allemaal een gelijk belang.

Eigenaren

De Waterschapswet onderscheidt op dit moment drie afzonderlijke groepen eigenaren:

- eigenaren van gebouwen;

- eigenaren van grond¹² en
- eigenaren van natuurterreinen.

Bij de eigenaren van onroerende zaken is vooral het profijtbeginsel van toepassing. De eigenaren hebben profijt van de watersysteemtaak van de waterschappen omdat hun eigendommen door de activiteiten van de waterschappen beschermd worden en in stand worden gehouden, waardoor ze aan hun economische en gebruiksfunctie kunnen blijven voldoen. Het profijtbeginsel wordt op dit moment ingevuld via zowel de kostentoedeling, die plaatsvindt op basis van

¹² Eigenaren van wegen en spoorwegen behoren tot de groep eigenaren van grond.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
 - 3.1 BESCHRIJVING HUIDIG BELASTINGSTELSEL
 - 3.2 UITWERKING UITGANGSPUNT 'BELASTINGBEGINSELEN ZOALS GENOEMD DOOR OESO'
 - 3.3 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TERUGWINNEN GEMAAKTE KOSTEN BLIJFT EEN CENTRAAL UITGANGSPUNT'
 - 3.4 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TOEKOMSTBESTENDIGHEID'
 - 3.5 UITWERKING UITGANGSPUNT 'WATERSCHAPS-BESTUREN HEBBEN MOGELIJKHEDEN OM BINNEN WETTELIJKE GRENZEN IN TE SPELEN OP REGIONALE VERSCHILLEN'
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

verhouding van de totale economische waarde van elke groep (gebouwd, ongebouwd, natuur; stap 2 van het schema), als de heffing, die gebaseerd is op de 'omvang' van het eigendom (WOZ-waarde dan wel aantal ha's; stap 3).

Tariefdifferentiaties

Uitgangspunt van de wet is dat het tarief van de belasting voor elke categorie gelijk is. 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 dan op grond van de uitkomsten van de kostentoedeling en de heffing verondersteld mag worden.

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 voor de watersysteemheffing gebouwd, de watersysteemheffing ongebouwd en voor de watersysteemheffing ter zake van natuurterreinen. De wet staat niet toe dat het tarief van de ingezetenenheffing hoger of lager wordt gesteld. Ook in het systeem van tariefdifferentiaties heeft de wetgever dus tot uitdrukking gebracht 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 wet genoemd. De wet bepaalt ook hoeveel hoger of hoeveel lager de tarieven mogen zijn. Tariefdifferentiatie is 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 vóór 1 juli 2012 nog niet toepaste;

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

Anno 2017 wordt de *tariefdifferentiatie wegen* door alle waterschappen toegepast. Van de overige tariefdifferentiaties wordt door de waterschappen spaarzaam gebruik gemaakt. 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 rechtstreeks 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, geldt voor woonruimten en kleine bedrijven een forfait.

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.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
 - 3.1 BESCHRIJVING HUIDIG BELASTINGSTELSEL
 - 3.2 UITWERKING UITGANGSPUNT 'BELASTINGBEGINSELEN ZOALS GENOEMD DOOR OESO'
 - 3.3 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TERUGWINNEN GEMAAKTE KOSTEN BLIJFT EEN CENTRAAL UITGANGSPUNT'
 - 3.4 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TOEKOMSTBESTENDIGHEID'
 - 3.5 UITWERKING UITGANGSPUNT 'WATERSCHAPS-BESTUREN HEBBEN MOGELIJKHEDEN OM BINNEN WETTELIJKE GRENZEN IN TE SPELEN OP REGIONALE VERSCHILLEN'
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

De door de OESO genoemde principes 'de belanghebbende betaalt' en 'de gebruiker betaalt' zijn verschijningsvormen van het profijtbegin-sel. Wanneer in dit rapport wordt gesproken over het profijtbegin-sel 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 die van negatief belang. Het kostenveroorzakingsbeginsel en het beginsel de vervuiler betaalt zijn hier de representanten van.

De CAB doet voorstellen voor de aanpassing van drie heffingen: de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigings-heffing. 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.¹³

Beginselen watersysteemheffing

Voor de watersysteemheffing zijn twee beginselen van belang: *het solidariteitsbeginsel* en *het profijtbegin-sel*.

Het solidariteitsbeginsel kent de volgende kenmerkende elementen:

- bijdrage van burgers en/of bedrijven;
- aan de kosten van door de overheid tot stand gebrachte collectie-ve 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 profijtbegin-sel kent de volgende kenmerkende elementen:

- bijdrage van burgers en bedrijven;
- aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voor-zieningen;
- naar mate van het 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 ken-merkende 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* kent de volgende 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.

¹³ Uit: definitiedocument duurzame financiering van het waterbeheer. Van den Bosch & Partners

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
 - 3.1 BESCHRIJVING HUIDIG BELASTINGSTELSEL
 - 3.2 UITWERKING UITGANGSPUNT 'BELASTINGBEGINSELEN ZOALS GENOEMD DOOR OESO'
 - 3.3 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TERUGWINNEN GEMAAKTE KOSTEN BLIJFT EEN CENTRAAL UITGANGSPUNT'
 - 3.4 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TOEKOMSTBESTENDIGHEID'
 - 3.5 UITWERKING UITGANGSPUNT 'WATERSCHAPS-BESTUREN HEBBEN MOGELIJKHEDEN OM BINNEN WETTELIJKE GRENZEN IN TE SPELEN OP REGIONALE VERSCHILLEN'
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

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 hun werk 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.

3.4 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TOEKOMST-BESTENDIGHEID'

Een ander belangrijk uitgangspunt is dat een nieuw belastingstelsel moet aansluiten bij toekomstige ontwikkelingen. Zoals eerder in dit rapport al is aangegeven betekent een toekomstbestendig belastingstelsel volgens de CAB een stelsel:

- dat voldoende ondersteuning biedt om uitdagingen zoals klimaatverandering, zeespiegelstijging, extreme piekbuien, perioden van droogte, de energietransitie en de circulaire economie met succes aan te pakken;
- dat ervoor zorgt dat de rekening van de taakuitoefening op de juiste plek wordt neergelegd;
- dat door noodzakelijk onderhoud en door gewenste vereenvoudigingen op orde blijft.

In deze paragraaf zoomen we in op het eerste punt: de uitdagingen waar de waterschappen de komende tijd voor aan de lat staan.

Mede op basis van het rapport 'Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer'¹⁴, onderscheidt de CAB de navolgende toekomstige ontwikkelingen die van invloed zijn op het financieringsstelsel van de waterschappen:

- klimaatverandering;
- vervangingsopgaven;
- bescherming waterkwaliteit (grond- en oppervlaktewater);
- energietransitie en circulaire economie;
- medicijnresten en andere nieuwe 'probleemstoffen';
- nieuwe technieken.

De CAB streeft naar voorstellen die 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.¹⁵ 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 en 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

¹⁴ 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.

¹⁵ De waterschappen financieren gezamenlijk de helft van de kosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (het HWBP). In 2017 gaat het om een bedrag van € 185 miljoen.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
 - 3.1 BESCHRIJVING HUIDIG BELASTINGSTELSEL
 - 3.2 UITWERKING UITGANGSPUNT 'BELASTINGBEGINSELEN ZOALS GENOEMD DOOR OESO'
 - 3.3 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TERUGWINNEN GEMAAKTE KOSTEN BLIJFT EEN CENTRAAL UITGANGSPUNT'
 - 3.4 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TOEKOMSTBESTENDIGHEID'
 - 3.5 UITWERKING UITGANGSPUNT 'WATERSCHAPS-BESTUREN HEBBEN MOGELIJKHEDEN OM BINNEN WETTELIJKE GRENZEN IN TE SPELEN OP REGIONALE VERSCHILLEN'
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

als gevolg van wateroverlast en droogte volgens Deltares¹⁶ alleen al in stedelijk gebied, tot 2050 € 71 miljard bedragen. 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 *zoetwatervoorziening* 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 oppervlakte-water niet een steviger, en waar mogelijk ook een financiële, aanpak vergen. Er kan tot een verbetering van de kwaliteit van het oppervlakte-water worden gekomen door nieuwe regels, bijvoorbeeld voor lozingen vanuit de landbouw, te stellen. In financiële zin moet onder andere aan een mogelijke heffing van de waterbeheerder vanwege de (diffuse) belasting van het oppervlaktewater worden gedacht. Een dergelijke heffing zou op zichzelf goed passen binnen de aanbevelingen van de OESO en het gegeven dat het vooral de stoffen fosfaat en nitraat zijn waar normoverschrijding plaatsvindt. Deze stoffen zijn voor het grootste deel uit de landbouw afkomstig.

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

¹⁶ 'Schades door watertekorten en -overschotten in stedelijk gebied', Deltares 2012.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
 - 3.1 BESCHRIJVING HUIDIG BELASTINGSTELSEL
 - 3.2 UITWERKING UITGANGSPUNT 'BELASTINGBEGINSELEN ZOALS GENOEMD DOOR OESO'
 - 3.3 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TERUGWINNEN GEMAAKTE KOSTEN BLIJFT EEN CENTRAAL UITGANGSPUNT'
 - 3.4 UITWERKING UITGANGSPUNT 'TOEKOMSTBESTENDIGHEID'
 - 3.5 UITWERKING UITGANGSPUNT 'WATERSCHAPS-BESTUREN HEBBEN MOGELIJKHEDEN OM BINNEN WETTELIJKE GRENZEN IN TE SPELEN OP REGIONALE VERSCHILLEN'
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

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 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 grote mogelijkheden om een belangrijke bijdrage te leveren aan de energietransitie en de circulaire economie. Hiervoor is het vooral 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 prijskaartje. Momenteel wordt onderzocht welke kosten hiermee gemoeid zijn. 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

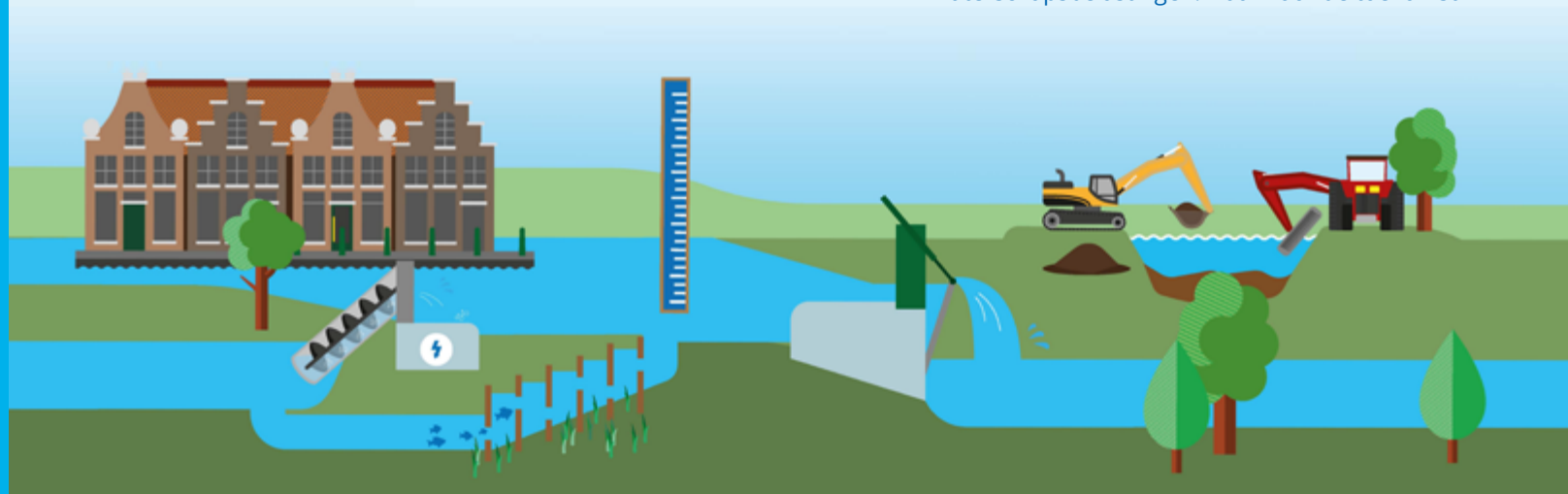
Het beschikbaar komen van nieuwe technieken is van belang omdat hiermee de kosten van het zuiveringsbeheer kunnen worden beperkt. Zo kan met nieuwe technieken (zoals de Nereda-techniek) zowel ruimte als energie worden bespaard ten opzichte van het gangbare zuiveringsproces. Hoewel de toepassing van groene 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 systeem met name bij extreme regenval minder wordt belast. In dezelfde categorie valt het ontharden van tuinen.

3.5 UITWERKING UITGANGSPUNT 'WATERSCHAPS-BESTUREN HEBBEN MOGELIJKHEDEN OM BINNEN WETTELIJKE GRENZEN IN TE SPELEN OP REGIONALE VERSCHILLEN'

Voor het belastingstelsel van de waterschappen gelden nationale regels en kaders. Hiermee wordt voorzien in de gewenste eenduidigheid en 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 ook enkele mogelijkheden voor het maken van eigen keuzes. De waterschappen vinden het belangrijk dat de wet hen de ruimte biedt om binnen gegeven kaders in te kunnen spelen op specifieke regionale omstandigheden. Hierbij kan worden gedacht aan zaken als stedelijk-landelijk gebied, laag-hoog, weinig-veel natuur, wel-geen bodemdaling, wel-geen verzilting, etc. Een nieuw stelsel moet deze ruimte blijven bieden. Dit is ook logisch; het is immers het gebied zelf dat de kosten opbrengt.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
 - 4.1 LIJST MET VOORSTELLEN WATER-
SYSTEEMHEFFING
 - 4.2 INLEIDING
 - 4.2.1 KNELPUNTEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 4.3 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING



4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING

4.1 LIJST MET VOORSTELLEN WATERSYSTEEM- HEFFING

De CAB stelt het volgende voor:

1. Pas het profijtbeginsel beter toe.
2. Bied waterschappen de mogelijkheid om de kosten van zogenaamde plusvoorzieningen apart in rekening te brengen.
3. Schrap natuur als zelfstandige belastingplichtige categorie en breng het onder bij de categorie ongebouwd.
4. Wijzig de systematiek voor het toedelen van kosten.
5. Stel het tarief voor natuur op 20% van het tarief van de categorie ongebouwd vast en breng de overige kosten die in de kostentoedeling aan natuur worden toegerekend onder bij de ingezetenen.
6. Schaf met uitzondering van de tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken alle bestaande mogelijkheden om tarieven te differentiëren af.

4.2 INLEIDING

De watersysteemheffing dient voor de bekostiging van waterveiligheid, droge voeten en voldoende en schoon oppervlaktewater. Tot de zorg voor het watersysteem behoren ook de waterschapsactiviteiten die moeten voorkomen dat muskus- en beverratten schade aan dijken en aan de oevers van waterlopen aanbrengen.

De CAB wijst er op dat zij in de verontreinigingsheffing een aantal voorstellen doet¹⁷ waarvan de opbrengst ten goede komt aan de watersysteemtaken. Bij gelijkblijvende kosten voor de watersysteemtaken betekent dit dat de watersysteemheffing verlaagd kan worden. Dit heeft te maken met het feit dat zowel de opbrengst van de watersysteemheffing als ook de opbrengst van de verontreinigingsheffingen goede komt aan de bekostiging van het watersysteembeheer.

¹⁷ Het gaat om het voorstellen om effluentlozingen, (gemeentelijke) riooloverstorten en diffuse verontreiniging vanuit de landbouw te belasten met een verontreinigingsheffing.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKpunTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
 - 4.1 LIJST MET VOORSTELLEN WATER-
SYSTEEMHEFFING
 - 4.2 INLEIDING
 - 4.2.1 KNELPUNTEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 4.3 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 4.3.1 BETERE TOEPASSING PROFIJTBEGINSEL
 - 4.3.2 PLUSVOORZIENINGEN
 - 4.3.3 AANPASSING BELANGHEBBENDE
GROEPEN
 - 4.3.4 TOEDELEN VAN KOSTEN AAN DE
BELANGHEBBENDE GROEPEN
 - 4.3.5 BETALING VOOR DE KOSTEN VAN
NATUUR
 - 4.3.6 TARIEFDIFFERENTIATIES
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

4.2.1 KNELPUNTEN WATERSYSTEEMHEFFING

Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de huidige systematiek van de watersysteemheffing. Binnen deze belasting worden 'de weeffout' en 'de bijdrage van de groep eigenaren van natuurterreinen' op dit moment als knelpunten ervaren. Wij staan bij deze knelpunten hierna kort stil.

• Knelpunt 'weeffout'

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. De wetgever heeft bij wetsfictie er bewust voor gekozen om wegen en spoorwegen als ongebouwde onroerende zaken aan te merken.

Infrastructuur heeft een relatief hoge waarde, wat gevolgen heeft voor het aandeel dat de categorie ongebouwd als geheel in de kosten-toedeling heeft. Als in een gebied kostbare infrastructuur wordt aangelegd en de kostentoedeling wordt gewijzigd, draagt de gehele categorie ongebouwd hiervan de gevolgen. Alhoewel de wetgever bewust ervoor gekozen heeft om wegen, spoorwegen en agrarisch ongebouwd tot dezelfde categorie te laten behoren¹⁸, heeft de agrarische sector hiervan al bij de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel een punt gemaakt. De sector heeft aangegeven het onredelijk te vinden dat zij meer voor het waterbeheer moet betalen als er nieuwe infrastructuur wordt aangelegd. Het belang van de agrarische sector bij de taakuitoefening neemt immers niet toe als er meer infrastructuur in het gebied komt. Dit effect is de 'weeffout' gaan heten.¹⁹ Het Uniebestuur heeft de CAB gevraagd met een oplossing voor deze 'fout' te komen.

• Knelpunt bijdrage categorie natuur

Vóór de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel in 2009 waren natuurterreinen, net als agrarisch ongebouwd en

¹⁸ Zonder deze samenvoeging zou de agrarische sector naar de mening van de wetgever een te lage bijdrage aan de kosten van de taakuitoefening leveren.

¹⁹ Zie ook bijlage 2 voor een uitgebreidere toelichting op dit knelpunt.

wegen en spoorwegen, onderdeel van de categorie ongebouwd. Sinds 2009 vormen eigenaren van natuurterreinen een zelfstandige belastingplichtige categorie. De categorie heeft in elk waterschap een eigen kostenaandeel dat het belang bij de waterschapsvoorzieningen representeert en een eigen tarief. De categorie draagt als geheel een relatief zeer gering deel van de totale kosten van het watersysteem-beheer. De waterschappen menen dat de hoogte van deze bijdrage zowel uit een oogpunt van belang als uit een oogpunt van kostenveroorzaking niet in balans is. Het Uniebestuur heeft de CAB gevraagd met een oplossing voor het knelpunt van de bijdrage van de categorie natuur te komen.

4.3 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING

4.3.1 BETERE TOEPASSING PROFIJTBEGINSEL

Voorstel

Pas het profijtbeginsel beter toe in de watersysteemheffing.



Toelichting voorstel

Op basis van onderzoek dat zij uitvoerde 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.²⁰ 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 rechtvaardiger verdeling van de kosten van het watersysteembeheer over de groepen die profijt van de voorzieningen hebben. Een betere toepassing van het profijtbeginsel kan achtereenvolgens worden bereikt door:

²⁰ In bijlage 3 wordt uitgebreid stilgestaan bij het onderzoek en de voorstellen van de CAB om tot een vollediger toepassing van het profijtbeginsel te komen.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
 - 4.1 LIJST MET VOORSTELLEN WATER-
SYSTEEMHEFFING
 - 4.2 INLEIDING
 - 4.3 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 4.3.1 BETERE TOEPASSING PROFIJTBEGINSEL
 - 4.3.2 PLUSVOORZIENINGEN
 - 4.3.3 AANPASSING BELANGHEBBENDE
GROEPEN
 - 4.3.4 TOEDELLEN VAN KOSTEN AAN DE
BELANGHEBBENDE GROEPEN
 - 4.3.5 BETALING VOOR DE KOSTEN VAN
NATUUR
 - 4.3.6 TARIEFDIFFERENTIATIES
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

- waterschappen de mogelijkheid te bieden om de kosten van zogenaamde plusvoorzieningen apart in rekening te brengen;
- de categorie natuur als zelfstandige categorie te schrappen en voortaan onder te brengen bij de categorie ongebouwd;
- de systematiek voor het toedelen van kosten te wijzigen;
- het tarief voor natuur op 20% van het tarief van de categorie ongebouwd vast te stellen en de overige kosten die via de kosten-toedeling aan natuur worden toegerekend bij de ingezetenen onder te brengen.

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. Plusvoorzieningen gaan hierboven uit. Waterschappen zijn dus ook niet verplicht plusvoorzieningen te realiseren. Voorbeelden van plusvoorzieningen zijn wateraanvoerprojecten, specifieke voorzieningen ter voorkoming van wateroverlast en het realiseren van een zeer specifiek peilbeheer voor bijvoorbeeld bollenboeren. Tegenover plusvoorzieningen staan basisvoorzieningen; voorzieningen die het waterschap móet treffen om aan gestelde wettelijke normeringen, bijvoorbeeld in het kader van waterveiligheid en water-

overlast te voldoen.²¹ De CAB heeft extern advies ingewonnen over de mogelijkheden om de kosten van plusvoorzieningen exclusief neer te leggen bij degene(n) die van de bedoelde voorzieningen profijt heeft (of hebben) en ziet op basis van dit advies enkele goede mogelijkheden daarvoor.²²

Er kunnen twee situaties worden onderscheiden:

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 aan een bedrijvencomplex. In een dergelijk geval kan het waterschap de kosten van de plusvoorziening via een rechtenheffing op basis van artikel 115 van de Waterschapswet op de aanvrager(s) verhalen. Het heffen van rechten 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 zijn de 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 kunnen in dergelijke gevallen via een tariefdifferentiatie, zijnde een opslag op het heffingstarief, in rekening

²¹ 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.

²² Advies toepassing profijtbeginsel voor plusvoorzieningen binnen het watersysteembeheer, Van den Bosch & partners, januari 2017

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
 - 4.1 LIJST MET VOORSTELLEN WATER-
SYSTEEMHEFFING
 - 4.2 INLEIDING
 - 4.3 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 4.3.1 BETERE TOEPASSING PROFIJTBEGINSEL
 - 4.3.2 PLUSVOORZIENINGEN
 - 4.3.3 AANPASSING BELANGHEBBENDE
GROEPEN
 - 4.3.4 TOEDELEN VAN KOSTEN AAN DE
BELANGHEBBENDE GROEPEN
 - 4.3.5 BETALING VOOR DE KOSTEN VAN
NATUUR
 - 4.3.6 TARIEFDIFFERENTIATIES
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

worden gebracht. De tariefdifferentiatie strekt zich uit tot het deel van het waterschapsgebied dat profijt van de plusvoorziening heeft. Aan de eigenaren van objecten in dit deel van het waterschapsgebied kan een gedifferentieerd tarief in rekening worden gebracht.

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 daarom voor dat voorzieningen waarom verzocht wordt en/of waarvoor een (harde) normering ontbreekt, worden aangemerkt als plusvoorzieningen waarvan de waterschappen de kosten dus afzonderlijk in rekening kunnen brengen.
- Om de kosten van plusvoorzieningen in rekening te kunnen brengen moet duidelijk zijn wat basisvoorzieningen en wat plusvoorzieningen zijn en wie precies de belanghebbenden bij de plusvoorzieningen zijn. Als het om voorzieningen gaat die op verzoek van een individu worden gerealiseerd, zal hierover niet veel onduidelijkheid bestaan. 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 bedoelde voorzieningen zijn immers niet deelbaar te leveren. Degenen die onroerende zaken bezitten in het deel van het waterschapsgebied waarin plusvoorzieningen worden gerealiseerd, zijn belanghebbend en dus belastingplichtig.

De kosten van de plusvoorziening worden 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 *freeriders* 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.

Dit brengt de CAB tot de volgende afsluitende opmerkingen. De waterschappen hebben de CAB nadrukkelijk meegegeven behoefte te hebben aan een mogelijkheid om kosten van extra voorzieningen apart in rekening te kunnen brengen. Onderzoek van de CAB heeft uitgewezen dat hiervoor mogelijkheden zijn. Het is 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.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
 - 4.1 LIJST MET VOORSTELLEN WATER-
SYSTEEMHEFFING
 - 4.2 INLEIDING
 - 4.3 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 4.3.1 BETERE TOEPASSING PROFIJTBEGINSEL
 - 4.3.2 PLUSVOORZIENINGEN
 - 4.3.3 AANPASSING BELANGHEBBENDE
GROEPEN
 - 4.3.4 TOEDELLEN VAN KOSTEN AAN DE
BELANGHEBBENDE GROEPEN
 - 4.3.5 BETALING VOOR DE KOSTEN VAN
NATUUR
 - 4.3.6 TARIEFDIFFERENTIATIES
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

4.3.3 AANPASSING BELANGHEBBENDE GROEPEN

Voorstel

Schrap natuur als zelfstandige belastingplichtige categorie en 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 eigenaren van natuurterreinen een zelfstandige belastingplichtige categorie met een eigen kostenaandeel en een eigen tarief. In de kostentoedeling wordt de waarde in het economische verkeer van natuurterreinen gesteld op 20% van de waarde van landbouwgronden. Dit is in het Waterschapsbesluit²³ verplicht voorgeschreven. Voor deze wijze van vaststelling van de waarde van natuurterreinen heeft de wetgever bewust gekozen; het leidt er toe dat eigenaren van natuurterreinen ten opzichte van eigenaren van andere ongebouwde onroerende zaken minder belasting betalen.

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:

- ingezetenen;
- eigenaren gebouwd;
- eigenaren ongebouwd.

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

²³ Artikel 6.9, tweede lid, Waterschapsbesluit

- 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 CAB
<i>Vier belanghebbende groepen</i> 1. Ingezetenen 2. Eigenaren van gebouwde onroerende zaken 3. Eigenaren van ongebouwde onroerende zaken: a. Agrarische gronden b. Wegen en spoorwegen c. Bouwpercelen d. Overige ongebouwde grond 4. Eigenaren natuurterreinen	<i>Drie belanghebbende groepen</i> 1. Ingezetenen 2. Eigenaren van gebouwde onroerende zaken 3. Eigenaren van ongebouwde onroerende zaken: a. Agrarische gronden b. Wegen en spoorwegen c. Bouwpercelen d. Natuurterreinen e. Overige ongebouwde grond

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 watersysteemtaak het benaderen van de omvang van het belang/profijt dat de diverse groepen bij de uitoefening van die taak hebben. In hoofdstuk 3 is de methodiek beschreven die de

VOORWOORD

1	DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
2	AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
3	VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
4	ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM- HEFFING
4.1	LIJST MET VOORSTELLEN WATER- SYSTEEMHEFFING
4.2	INLEIDING
4.3	VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
4.3.1	BETERE TOEPASSING PROFIJTBEGINSEL
4.3.2	PLUSVOORZIENINGEN
4.3.3	AANPASSING BELANGHEBBENDE GROEPEN
4.3.4	TOEDELLEN VAN KOSTEN AAN DE BELANGHEBBENDE GROEPEN
4.3.5	BETALING VOOR DE KOSTEN VAN NATUUR
4.3.6	TARIEFDIFFERENTIATIES
5	ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
6	ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS- HEFFING
7	OVERIGE ONDERWERPEN
8	FINANCIËLE GEVOLGEN
9	SLOTBESCHOUWING

waterschappen hiervoor op dit moment gebruiken en aan het begin van deze paragraaf zijn de knelpunten van deze methodiek in beeld gebracht. Gegeven de opdracht die het Uniebestuur haar heeft gegeven, heeft de CAB gezocht naar een beter alternatief voor de kostentoedeling. Deze zoektocht en de overwegingen en afwegingen van de CAB tijdens dit traject zijn uitgebreid beschreven in bijlage 4. Alles overwegend is het advies van de CAB om de kosten van de taakuitoefening voortaan door middel van het Gebiedsmodel over de belanghebbende groepen te verdelen. Het Gebiedsmodel is een actualisatie van het zogeheten Combimodel, dat in 2011 is ontwikkeld door de toenmalige Taskforce Financiën van de Unie van Waterschappen (zie bijlage 5 voor een beschrijving van deze actualisatie). Het Gebiedsmodel baseert zich op de gebiedstypologie van een waterschap en kent als achterliggende gedachten:

- het belang van de categorie ingezetenen is groter in een gebied met een hoge inwonerdichtheid dan in een gebied met een lage inwonerdichtheid;
- bij een lage inwonerdichtheid is het areaal ongebouwd relatief groter dan bij een hoge inwonerdichtheid;
- het belang van de categorie ongebouwd is groter bij een groter areaal ongebouwd dan bij een kleiner areaal ongebouwd.

Het Gebiedsmodel kent expliciete bandbreedtes voor de kosten-aandelen voor ingezetenen en ongebouwd. De CAB stelt voor de volgende bandbreedtes in de wet vast te leggen:

Inwoner- dichtheid (inwoners per km ²)	Bandbreedte kosten- aandeel ingezetenen	Aantal ha ongebouwd per 1000 inwoners	Bandbreedte kosten- aandeel ongebouwd
< 500	20% - 40%	> 300	20% - 40%
500 - 1000	30% - 50%	151 - 300	10% - 30%
> 1000	40% - 60%	<= 150	2% - 20%

Doordat er voor een waterschap op deze wijze bandbreedtes zijn voor de kostenaandelen van de ingezetenen en van het ongebouwd, is er ook een bandbreedte voor het gebouwd. De bandbreedtes geven de algemeen besturen van de waterschappen de mogelijkheid om rekening te houden met specifieke gebiedsomstandigheden en op basis van daarbij passende afwegingen te komen tot kostenaandelen die het belang/profijt van de drie categorieën evenwichtig representeren. De bepaling van het ingezetenen-aandeel blijft ongewijzigd. Voor de kostentoedeling naar gebouwd en ongebouwd kunnen de besturen als hulpmiddel gebruikmaken van de door de CAB ontwikkelde methode die zich baseert op de BBP-structuur van de waterschappen. In de bijlagen 5 en 6 wordt het Gebiedsmodel meer in detail belicht.

Kostenaandeel ingezetenen

Volledigheidshalve geeft de CAB aan dat de voorgestelde bandbreedtes voor het kostenaandeel van de ingezetenen afwijken van welke nu in de Waterschapswet zijn vastgelegd. Artikel 120, tweede lid zegt, Waterschapswet namelijk dat het kostenaandeel van de ingezetenen is:

- minimaal 20% en maximaal 30% bij ≤ 500 inwoners/km²;
- minimaal 31% en maximaal 40% bij 500 - 1000 inwoners/km²;
- minimaal 41% en maximaal 50% bij > 1000 inwoners/km².

Daarnaast kunnen waterschappen op grond van het derde lid van artikel 120 het ingezetenen-aandeel boven het maximum van de bandbreedte met 10% verhogen. Deze 10% is bij amendement aan de wet toegevoegd. Hoewel het amendement in de toelichting aangeeft dat toepassing van de extra 10% alleen in bijzondere omstandigheden kan plaatsvinden, ontbreekt deze voorwaarde in de wettekst.²⁴ Een uitspraak van de Raad van State in 2010 hierover, die bekend staat als het 'arrest Hollandse Delta'²⁵, heeft uitgewezen dat de waterschappen veel bestuurlijke ruimte hebben om deze extra 10% in te vullen. Feitelijk zijn de bandbreedtes hierdoor niet 10%, maar 20%. Op grond hiervan stelt de CAB voor in de wet bandbreedtes van 20% vast te leggen.

²⁴ Kamerstukken 30601, nr. 18.

²⁵ Afdeling bestuursrechtspraak 28 juli 2010, nr. 200909002/1/H2, Belastingblad 2010, blz. 1139.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
 - 4.1 LIJST MET VOORSTELLEN WATER-
SYSTEEMHEFFING
 - 4.2 INLEIDING
 - 4.3 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 4.3.1 BETERE TOEPASSING PROFIJTBEGINSEL
 - 4.3.2 PLUSVOORZIENINGEN
 - 4.3.3 AANPASSING BELANGHEBBENDE
GROEPEN
 - 4.3.4 TOEDELLEN VAN KOSTEN AAN DE
BELANGHEBBENDE GROEPEN
 - 4.3.5 BETALING VOOR DE KOSTEN VAN
NATUUR
 - 4.3.6 TARIEFDIFFERENTIATIES
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

4.3.5 BETALING VOOR DE KOSTEN VAN NATUUR

Voorstel

Stel het tarief voor natuur op 20% van het tarief van de categorie ongebouwd vast en breng de resterende kosten die via de kostentoedeling aan natuur worden toegerekend onder bij de ingezetenen.



Toelichting

In paragraaf 4 van bijlage 5 is een beeld gegeven van het financieel effect van het Gebiedsmodel ten opzichte van de huidige kosten-toedeling. Hierbij is voor natuur als onderdeel van de categorie ongebouwd hetzelfde tarief gehanteerd als het overige deel van de categorie. Dit zou er toe leiden dat eigenaren van natuurterreinen veel meer belasting zouden moeten betalen dan thans het geval is. Ook als alle waterschappen het kostenaandeel ongebouwd op het minimum van de bandbreedte zouden vaststellen, zou de rekening voor de eigenaren van natuurterreinen tien maal zo hoog uitpakken. Ondanks het feit dat dit inherent is aan het door de CAB voorgestelde Gebiedsmodel waarin het kostenaandeel gebaseerd wordt op het voorzieningenniveau dat aan de totale categorie ongebouwd (inclusief natuur) wordt geboden, acht de CAB de kans groot dat dergelijke financiële effecten niet zullen worden geaccepteerd. Daarom heeft de CAB het verstandig geacht een voorstel te ontwikkelen dat de lasteneffecten voor de eigenaren van natuurterreinen matigt.

Bij dit voorstel is de gedachte achter de Wet modernisering waterschapsbestel meegenomen dat eigenaren van natuurterreinen minder belasting zouden moeten betalen dan eigenaren van andere grond. In het voorstel van de CAB gaat natuur als subcategorie van de categorie

ongebouwd 20% van het tarief ongebouwd betalen en wordt het overige deel van de kosten die via de kostentoedeling aan natuur worden toegerekend bij de belangrijkste profijtgebbenden, de ingezetenen, in rekening gebracht. De rekening die natuur zelf krijgt, is hoger dan wat de categorie op dit moment betaalt. Dit geeft invulling aan het door veel waterschappen geuite geluid dat in het huidige stelsel de betaling door natuur en datgene wat het waterschap voor deze categorie doet niet in overeenstemming zijn. De CAB stelt voor dat in de wet moet worden vastgelegd dat voor alle waterschappen geldt dat het tarief voor natuur 20% van het tarief ongebouwd is.

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 ongebouwd zou betalen, dat 20% hiervan bij natuur zelf en 80% van het bedrag bij de ingezetenen in rekening wordt gebracht. Dit laatste betekent dat bovenop het kostenaandeel van de ingezetenen op basis van de kostentoedeling een opslag komt voor de kosten van natuur. Samen resulteert dit in het tarief voor de ingezetenenheffing, als onderdeel van de watersysteemheffing.

Afbakening natuurterreinen

Net zoals onder de huidige wet het geval is, zal het ook in de toekomst nodig zijn om natuurterreinen van andere ongebouwde 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.²⁶ Het voorstel van de CAB leidt als zodanig niet tot een nieuw afbakeningsprobleem.

²⁶ Hoge Raad 7 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3118.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
 - 4.1 LIJST MET VOORSTELLEN WATER-
SYSTEEMHEFFING
 - 4.2 INLEIDING
 - 4.3 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING
 - 4.3.1 BETERE TOEPASSING PROFIJTBEGINSEL
 - 4.3.2 PLUSVOORZIENINGEN
 - 4.3.3 AANPASSING BELANGHEBBENDE
GROEPEN
 - 4.3.4 TOEDELEN VAN KOSTEN AAN DE
BELANGHEBBENDE GROEPEN
 - 4.3.5 BETALING VOOR DE KOSTEN VAN
NATUUR
 - 4.3.6 TARIEFDIFFERENTIATIES
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

4.3.6 TARIEFDIFFERENTIATIES



Voorstel

Schaf (met uitzondering van de tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken) alle bestaande mogelijkheden om tarieven te differentiëren af.

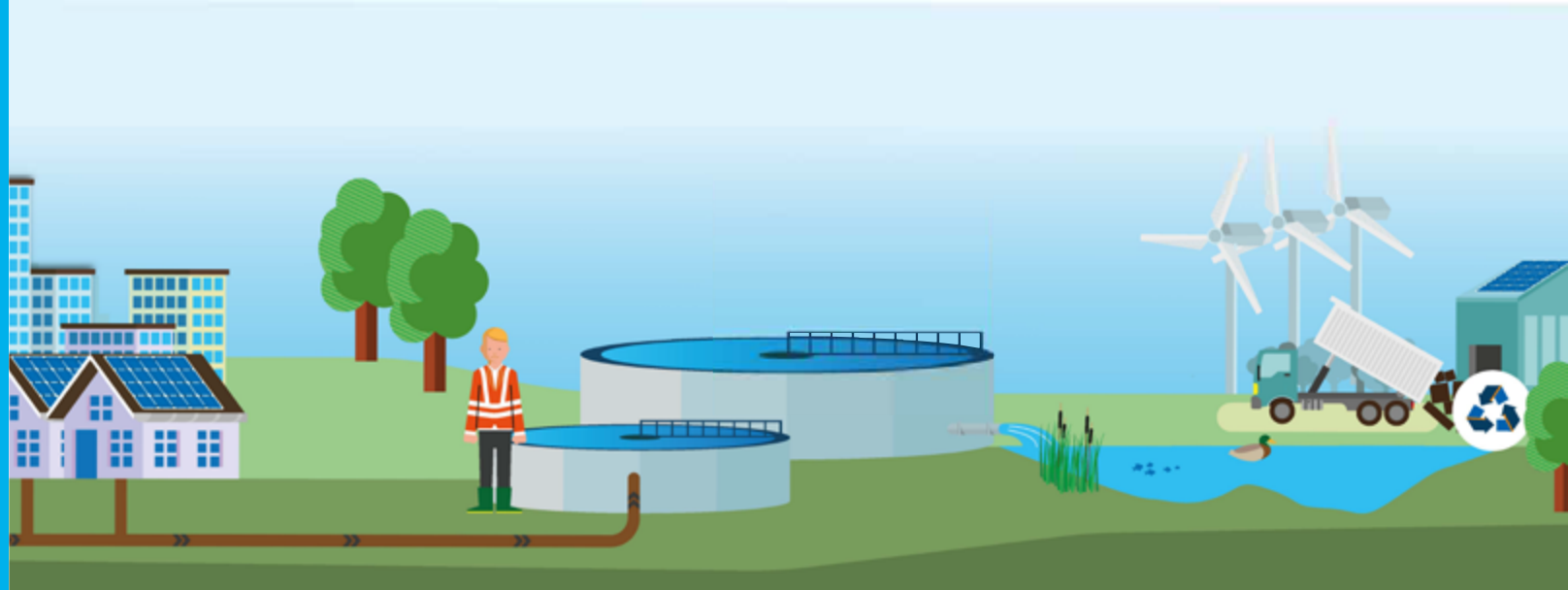
Toelichting

Uit overwegingen van eenvoud stelt de CAB voor om de bestaande tariefdifferentiaties in een nieuw stelsel af te schaffen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de tariefdifferentiatie voor onroerende zaken die buitendijks zijn gelegen. De reden hiervoor ligt in het feit dat het belang dat dergelijke onroerende zaken bij het waterbeheer hebben, nu eenmaal (veel) geringer is dan het belang van onroerende zaken die wel door dijken van het waterschap worden beschermd. Met dit afwijkende belang kunnen waterschappen indien gewenst in een nieuw stelsel rekening blijven houden.

De CAB stelt tevens voor één nieuwe tariefdifferentiatie in te voeren voor plusvoorzieningen die niet op een concreet verzoek van een belanghebbende worden gerealiseerd. Hierover heeft u in een eerdere paragraaf van dit hoofdstuk kunnen lezen.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING



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 kostenveroorzaking beter tot uitdrukking.
2. Geef waterschappen de mogelijkheid om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van:
 - a. de zuiveringsheffing; of
 - b. een specifieke tariefopslag voor heffingsplichtigen die niet zijn afgekoppeld of niet zijn aangesloten op een gescheiden rioolstelsel.
3. Vervang de CZV-methode door de TOC-methode en laat de T-correctie vervallen
4. Wijzig de heffingsformule in:
$$M = Q_{\text{MAX}} * 10,2 + Q_D * (0,11 * \text{TOC} + 1,5 * N_T + 8,4 * P_T) / 60$$

5. Speel beter in op waardevol afvalwater door:
 - a. via een experimenteerartikel maatwerk (een korting) in de heffing mogelijk te maken bij fosfaatterugwinning;
 - b. voor separate afvalwaterstromen (prijz)afspraken mogelijk te maken; en
 - c. de subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties (antiafhaak-regeling) te behouden.
6. Bevorder een efficiënte aanslagoplegging door aanpassing van de (toepassing) tabel afvalwatercoëfficiënten door:
 - vermindering aantal klassen naar drie (*laag, standaard en hoog*);
 - herindeling bedrijfscategorieën op basis van de SBI-codering;
 - herijking bestaande coëfficiënten.
7. Voorzie bij glastuinbouwbedrijven in een korting op de forfaitaire heffing per 1 januari 2027 voor substraatteelt.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGS-
HEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.2.1 HISTORISCH PERSPECTIEF
ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2.2 KNELPUNTEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

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.²⁷ 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 zuiveringsstaak 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 restslib en andere reststoffen.

De zuiveringstaak wordt bijna volledig bekostigd met de opbrengst van de zuiveringsheffing.²⁸ 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.²⁹ 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 ontwikkelingen³⁰ werden per 29 december 2007 de zuiveringstaak en het waterkwaliteitsbeheer van oppervlaktewater van elkaar losgekoppeld.³¹ De zuiveringstaak werd ondergebracht in

²⁷ Zie artikel 122d, eerste lid, Waterschapswet.

²⁸ 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 energiewinning).

²⁹ Door overgangsrecht werd de wijziging pas effectief voor belastingjaar 2009 en verder.

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

³¹ 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.

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 water zich mengt met (huishoudelijk) afvalwater en vervolgens, na transport naar de zuivering, gezuiverd moet worden.

Landelijk gezien is circa 47% van de kosten van de zuiveringstaak te herleiden tot de hoeveelheid water. Deze 47% is opgebouwd uit circa 36% hemelwater en circa 11% afvalwater.³²

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 duurzaamheids-

³² Zie rapport 'De bijdrage van hemelwater in de kosten van de behandeling van stedelijk afvalwater, Bijdrage Hemelwater', Royal HaskoningDHV, in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 6 december 2016, referentienummer WATBE8738R002F0.1, pagina 22.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKpunTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGS-
HEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.2.1 HISTORISCH PERSPECTIEF
ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2.2 KNELPUNTEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

doelstellingen 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 (artikel 122h, eerste lid, Waterschapswet) in de heffing betrokken. 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 meerpersoonshuishouden: 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 plaatsvinden, doordat gegevens over samenstelling van het huishouden in de Basisregistratie Personen (BRP) voorhanden zijn en er geen onderzoek naar de werkelijke vuillast hoeft plaats te vinden.

Waterschappen krijgen regelmatig vragen over de toepassing van het forfait. Zo vragen tweepersoonshuishoudens zich af waarom zij geen aanslag voor 2 VE ontvangen. Ook zijn er huishoudens die menen recht te hebben op een lagere aanslag, vanwege het door hen beperkte gebruik van voorzieningen (wat zich bijvoorbeeld laat afmeten door een laag waterverbruik).

CZV-methode is toe aan vervanging

De voor de zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing gebruikte CZV-methode om het aantal heffingseenheden te bepalen 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 kaliumdichroomaat, 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 REACH³³ per 21 september 2017 een gebruiksverbod van kaliumdichroomaat 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 uitgewerkt.

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 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.

Er is gerede twijfel bij de huidige coëfficiënten. Deze lijken te zijn verouderd. Ook over de historische indeling in de Tabel bestaat verschil van inzicht. De huidige categorieën zijn niet helder gedefinieerd. Daarnaast worden 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.

³³ REACH staat voor een systeem van Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische Stoffen, welke 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.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.3.1 TOEPASSING KOSTENVEROORZAKINGSBEGINSEL
 - 5.3.2 HEMELWATER
 - 5.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 5.3.4 NIEUWE HEFFINGSFORMULE
 - 5.3.5 BETER INSPELEN OP WAARDEVOL AFVALWATER
 - 5.3.6 VEREENVOUDIGING EN HERIJKing
 - 5.3.7 GLASTUINBOUWBEDRIJVEN
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

Afhaken kan maar in beperkte mate voorkomen worden

In sommige gevallen is het voor grote bedrijven financieel voordeliger om hun afvalwater zelf (voor) te 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.³⁴ 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 de knelpunten oplossen. De voorstellen worden hierna toegelicht.

5.3.1 TOEPASSING KOSTENVEROORZAKINGSBEGINSEL

Voorstel

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



³⁴ Artikel 122d, vijfde lid, onderdeel b, Waterschapswet.

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 47%³⁵ van de kosten van het zuiveren veroorzaakt door de hoeveelheid water (circa 36% hemelwater en circa 11% 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:

- 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 energie en 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

³⁵ Zie rapport 'De bijdrage van hemelwater in de kosten van de behandeling van stedelijk afvalwater, Bijdrage Hemelwater', Royal HaskoningDHV, in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 6 december 2016, referentienummer WATBE8738R002F0.1, pagina 22.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.3.1 TOEPASSING KOSTENVEROORZAKINGSBEGINSEL
 - 5.3.2 HEMELWATER
 - 5.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 5.3.4 NIEUWE HEFFINGSFORMULE
 - 5.3.5 BETER INSPELEN OP WAARDEVOL AFVALWATER
 - 5.3.6 VEREENVOUDIGING EN HERIJKING TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN
 - 5.3.7 GLASTUINBOUWBEDRIJVEN
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

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.

Het kostenveroorzakingsbeginsel

De CAB verwacht dat voor een aantal van de hiervoor genoemde knelpunten het beter toepassen van *het kostenveroorzakingsbeginsel* een oplossing kan bieden. 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 1999.³⁶ 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.³⁷

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 5.3.4 voor voorstel nieuwe heffingsformule). Hiermee blijft het regulerende element van de heffing en daarmee de milieudoelstelling (vervuiling terugdringen) in stand.

³⁶ Financiering Zuiveringsbeheer: Voorstel voor een nieuwe heffingsmaatstaf en bouwsteen in de discussie rond de financiering van het waterbeheer; Commissie Integraal Waterbeheer, december 1999

³⁷ Modernisering Zuiveringsheffing, Verkenning van de mogelijkheden voor een duurzame en doelmatige zuiveringsheffing, Rapportage Ministerie van Infrastructuur en Milieu, april 2014. In paragraaf 5.3.4. wordt hier nader op ingegaan.

5.3.2 HEMELWATER



Voorstel

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

- a. de zuiveringsheffing;
- b. een specifieke tariefopslag voor heffingsplichtigen die niet zijn afgekoppeld of niet zijn aangesloten op een gescheiden rioolstelsel.

Toelichting voorstel

Uit onderzoek van Royal HaskoningDHV in opdracht van het voormalige ministerie van IenM blijkt dat de hemelwaterkosten zo'n 36% van de totale zuiveringskosten uitmaken.³⁸ 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) 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 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 de middelen te bekostigen uit de opbrengst van de zuiveringsheffing of – zodra dit praktisch uitvoerbaar is – naar keuze

³⁸ Rapport *De bijdrage van hemelwater in de kosten van behandeling van stedelijk afvalwater*, RoyalHaskoningDHV, 2016, p. 22.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKpunTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.3.1 TOEPASSING KOSTENVEROOR-
ZAKINGSBEGINSEL
 - 5.3.2 HEMELWATER
 - 5.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 5.3.4 NIEUWE HEFFINGSFORMULE
 - 5.3.5 BETER INSPELEN OP WAARDEVOL
AFVALWATER
 - 5.3.6 VEREENVOUDIGING EN HERIJKING
TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN
 - 5.3.7 GLASTUINBOUWBEDRIJVEN
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

van het waterschap uit een specifieke tariefopslag voor heffingplichtigen die niet zijn afgekoppeld of die niet zijn aangesloten op een gescheiden rioolstelsel. De CAB is van mening dat een specifieke prikkel een extra bijdrage kan leveren aan gewenst gedrag. Tegelijkertijd heeft de CAB in haar onderzoek geconcludeerd dat een verplichting om een specifieke opslag te hanteren op dit moment nog niet haalbaar is. Door deze specifieke opslag wel al wettelijk mogelijk te maken, verwacht de CAB dat hier een versnelling mogelijk is.

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, kan worden teruggedrongen en voorkomen.

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 met name doordat rioleringen een gemiddelde levensduur van 60 tot 70 jaar hebben. Niettemin kan ook hier in goed onderling overleg met de gemeenten worden bezien 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 afkoppelmaatregelen. Als er al twijfel was of waterschappen de financiële ruimte hebben om maatregelen te

nemen, c.q. te bekostigen, wordt deze twijfel met het voorstel weggenomen.

Hoe de CAB tot het voorstel is gekomen

Het merendeel van de rioolstelsels (circa 66%)³⁹ 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 traject en proces, vanwege de hiervoor noodzakelijke grotere dimensionering van de riolering en de rwzi's (tot wel vier á vijf keer de droogweerafvoer), en de energie die gepaard gaat met transport en zuivering. Uit recent onderzoek van Royal HaskoningDHV in opdracht van het ministerie van IenM blijkt dat de hemelwaterkosten zo'n 36% van de totale zuiveringskosten uitmaken.⁴⁰ 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 meerdere redenen van belang:

- Het kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van het zogenoemde afhaakprobleem.⁴¹
- 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 worden gezuiverd.

³⁹ Rapport *Riolering in beeld. Benchmark rioleringszorg 2013*, Stichting RIONED, Ede 2013, p. 24.

⁴⁰ Rapport *De bijdrage van hemelwater in de kosten van behandeling van stedelijk afvalwater*, Royal HaskoningDHV, 2016, p. 22.

⁴¹ 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).

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.3.1 TOEPASSING KOSTENVEROOR-
ZAKINGSBEGINSEL
 - 5.3.2 HEMELWATER
 - 5.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 5.3.4 NIEUWE HEFFINGSFORMULE
 - 5.3.5 BETER INSPELEN OP WAARDEVOL
AFVALWATER
 - 5.3.6 VEREENVOUDIGING EN HERIJNING
TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN
 - 5.3.7 GLASTUINBOUWBEDRIJVEN
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

De CAB heeft in het voorgaande voldoende reden gezien om onderzoek te doen naar mogelijkheden om de hoeveelheid hemelwater op de zuivering te verminderen. Aanvankelijk zag de CAB naast aanpassing van de heffingsformule⁴² als oplossingsrichting een aparte hemelwaterheffing bij eigenaren van woningen en bedrijfs- panden, waarbij werd voorzien in een vrijstelling bij afkoppeling. De CAB heeft tijdens de verrijkingssessies van maart/april 2017 onder meer als commentaar op dit voorstel gekregen dat:

- de perceptiekosten bij een aparte heffing en korting toenemen;
- de financiële prikkel op individueel niveau te beperkt is.

De CAB heeft bekeken of een variant met alleen een directe korting op de heffing de genoemde bezwaren kon wegnemen. De CAB stuitte hierbij echter op weer andere bezwaren, bijvoorbeeld doordat bepaalde heffingplichtigen dan mogelijk helemaal geen zuiverings- heffing meer zouden betalen.

Daarnaast is het aanvankelijke voorstel op uitvoerbaarheid onderzocht door Royal HaskoningDHV. In dit rapport wordt geconcludeerd:⁴³

“1. Er is nu een redelijk beeld van hoe inzicht verkregen kan worden in de verdeling van afvoerend verhard oppervlak over de categorieën woningen, bedrijfsruimten en openbare ruimte, en uit hoeveel objecten deze categorieën elk bestaan.

2. Het is echter niet gelukt om de gewenste informatie ook werkelijk te verkrijgen. Het ziet er sterk naar uit dat het verkrijgen van de gewenste informatie teveel inspanning kost, niet alleen de benodigde basisgegevens, maar ook de verwerking ervan.

3. Gezien deze bevindingen is het op dit moment niet uitvoerbaar om in het belastingsysteem van waterschappen onderscheid te maken naar het aantal m² (afvoerend) verhard oppervlak.”

Ondanks het feit dat deze conclusies inhouden dat een prikkel binnen het belastingsysteem niet direct mogelijk is, geven deze conclusies wel een opening om in de toekomst prikkels in te bouwen. Hiertoe is

⁴² Die van toepassing is op de eerder genoemde meetbedrijven en daar tot gevolg heeft dat meetbedrijven door hen veroorzaakte hemelwaterkosten in rekening krijgen gebracht.

⁴³ Rapport *Bijdragen aan de hemelwaterafvoer, Oriënterend onderzoek naar de bijdragen van huishoudens, bedrijven en openbare ruimte*, RoyalHaskoningDHV, 2017, p 7.

evenwel noodzakelijk dat gegevens over het op de riolering afvoerend verhard oppervlak meer systematisch worden vastgelegd en toegankelijk gemaakt. De in het voorstel opgenomen mogelijkheid om de bekostiging van de middelen via een specifieke tariefopslag voor afvoerend verhard oppervlak te laten plaatsvinden, kan worden beschouwd als een extra stimulans om deze gegevens te ontsluiten.

5.3.3 VERVANGING CZV-METHODE



Voorstel

Vervang de CZV-methode door de 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 analysemethode staat – in het licht van REACH,⁴⁴ milieuaspecten en arbeidsom- standigheden – 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. Daar komt bij dat om doelmatigheidsredenen de CAB een vaste omrekenfactor tussen CZV en TOC van 2,67 hanteert. Deze factor moet nog empirisch worden vastgesteld. In bijlage 7 is een nadere toelichting opgenomen alsmede een inschatting van de analysekosten.

⁴⁴ REACH staat voor een systeem van Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische Stoffen, welke 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.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.3.1 TOEPASSING KOSTENVEROORZAKINGSBEGINSEL
 - 5.3.2 HEMELWATER
 - 5.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 5.3.4 NIEUWE HEFFINGSFORMULE
 - 5.3.5 BETER INSPELEN OP WAARDEVOL AFVALWATER
 - 5.3.6 VEREENVOUDIGING EN HERIJNING TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN
 - 5.3.7 GLASTUINBOUWBEDRIJVEN
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

Als onderdeel van het vervangen van de CZV-methode komt de huidige T-correctie,⁴⁵ 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.⁴⁶

5.3.4 NIEUWE HEFFINGSFORMULE

Voorstel

Wijzig de heffingsformule in:

$$M = Q_{\text{MAX}} * 10,2 + Q_D * (0,11 * \text{TOC} + 1,5 * N_T + 8,4 * P_T) / 60$$



Toelichting voorstel

Zoals in paragraaf 5.3.1 is toegelicht, is het van belang om het *kostenveroorzakingseenheden* beter toe te passen in de zuiveringsheffing. De huidige formule voor de heffing 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.⁴⁷

⁴⁵ 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 Waterwet 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.

⁴⁶ Daar komt bij dat de TOC-methode uit gaat van een heel andere parameter (koolstof), zie bijlage 7.
⁴⁷ 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.

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.

Gegeven de resultaten van dit onderzoek, de door de CAB gestelde wens om kostenveroorzaking beter tot uitdrukking te brengen en een recentelijk uitgevoerde actualisatie⁴⁸ stelt de CAB de volgende nieuwe heffingsformule voor:

$$M = Q_{\text{MAX}} * 10,2 + Q_D * (0,11 * \text{TOC} + 1,5 * N_T + 8,4 * P_T) / 60$$

M = aantal heffingseenheden in kve (kostenveroorzakings eenheid);

Q_{MAX} = maximale debiet in m³/h (de 'vergunde' ruimte);

Q_D = gemiddelde debiet in m³/d;

TOC = totaal organisch koolstof in mg C/l;

N_T = totaal-stikstof in mg N/l;

P_T = 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 vervuulende stoffen die gemiddeld door één inwoner worden geproduceerd. 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

⁴⁸ Zie rapport 'De bijdrage van hemelwater in de kosten van de behandeling van stedelijk afvalwater, Bijdrage Hemelwater', Royal HaskoningDHV, in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 6 december 2016, referentienummer WATBE8738R002F0.1, pagina 21/22.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.3.1 TOEPASSING KOSTENVEROORZAKINGSBEGINSEL
 - 5.3.2 HEMELWATER
 - 5.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 5.3.4 NIEUWE HEFFINGSFORMULE
 - 5.3.5 BETER INSPELEN OP WAARDEVOL AFVALWATER
 - 5.3.6 VEREENVOUDIGING EN HERIJKING TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN
 - 5.3.7 GLASTUINBOUWBEDRIJVEN
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

‘dikwaterlozingen’ komen hierin bijvoorbeeld beter tot uitdrukking. De nieuwe formule heeft daarmee de potentie om beter in te spelen op de waarde of kosten van afvalwater. Dit kan een positieve bijdrage leveren aan de oplossingen 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 via onderzoek worden vastgesteld en daarna regelmatig worden herijkt.

De nieuwe formule per kostenveroorzaker

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

Debiet

Vanuit het oogpunt van kostenveroorzaking is het opnemen van een maximaal debiet (of ontwerpdebiet) één van de belangrijkste parameters. Het maximale debiet betreft de maximale hoeveelheid (afval)water in m³ die (door de heffingplichtige) per uur mag worden afgevoerd. Dit is met andere woorden de ‘vergunde’ (in de vergunning opgenomen) ruimte. Deze hoeveelheid van alle heffingplichtigen samen beïnvloedt de dimensionering van de zuiveringstechnische werken. Aan deze parameter zijn landelijk gezien ongeveer 47% van de jaarlijkse kosten van het zuiveringsbeheer toe te rekenen (opgebouwd uit ca. 36% hemelwaterafvoer en ca. 11% afvalwaterafvoer).

De kosten die het transport en de zuivering van hemelwater veroorzaken worden vooral bepaald door de investeringskosten van de hydraulisch bepaalde onderdelen van de zuiveringstechnische werken. Deze komen tot uitdrukking in de term Q_{MAX} (maximale hydraulische capaciteit m³/h) in de voorgestelde nieuwe heffingsformule.

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 in de nieuwe maatstaf voorgesteld totaal-stikstof op te nemen in plaats van Kjeldahl-stikstof. Dat wil zeggen dat voortaan ook nitraat-stikstof in de heffing wordt betrokken.⁴⁹ 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 8.

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. Dubbeltellingen worden dus voorkomen.

Zware metalen

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

⁴⁹ Nitriet wordt ook meegenomen als onderdeel van totaal stikstof, evenals bij de CZV-methode het geval is.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKpunTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.3.1 TOEPASSING KOSTENVEROORZAKINGSBEGINSEL
 - 5.3.2 HEMELWATER
 - 5.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 5.3.4 NIEUWE HEFFINGSFORMULE
 - 5.3.5 BETER INSPELEN OP WAARDEVOL AFVALWATER
 - 5.3.6 VEREENVOUDIGING EN HERIJKING TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN
 - 5.3.7 GLASTUINBOUWBEDRIJVEN
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

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).⁵⁰ 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 somparameters⁵¹ of het (mogelijk) beschikbaar komen daarvan.

5.3.5 BETER INSPELEN OP WAARDEVOL AFVALWATER

Voorstel

Speel beter in op waardevol afvalwater door:

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



⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

Toelichting voorstel

Afvalwater kan in meerdere opzichten als waardevol worden gezien. Afhankelijk van de samenstelling van het afvalwater is het bijvoorbeeld mogelijk om hieruit grondstoffen of energie (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, grondstoffenteruggewinning 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 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 zuiveringstarief⁵², 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.

⁵² Doordat de zuiveringskosten worden gedrukt en meer opbrengsten (bij verkoop energie en grondstoffen) kunnen worden behaald.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.3.1 TOEPASSING KOSTENVEROOR-
ZAKINGSBEGINSEL
 - 5.3.2 HEMELWATER
 - 5.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 5.3.4 NIEUWE HEFFINGSFORMULE
 - 5.3.5 BETER INSPELEN OP WAARDEVOL
AFVALWATER
 - 5.3.6 VEREENVOUDIGING EN HERIJKing
TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN
 - 5.3.7 GLASTUINBOUWBEDRIJVEN
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

Spoor 1: experimenteerartikel maatwerk (een korting) bij fosfaat-terugwinning

Maatwerk kan een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van het knelpunt. 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 onderzoek⁵³ waarin in beeld is gebracht welke mogelijkheden er voor maatwerkoplossingen zijn met het oog op een duurzame en doelmatige verwerking van afvalwater, inclusief de (fiscaal-)juridische consequenties. Zie bijlage 9 voor een nadere uiteenzetting van het onderzoek.

Uit de analyse volgt dat het volgens de CAB gewenst is dat er ervaring wordt opgedaan met maatwerk. Het voorstel ziet daarom vooralsnog alleen op het terugwinnen van fosfaat uit afvalwater. 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.

Aangezien de effecten van het maatwerk op dit moment onvoldoende bekend zijn, stelt de CAB voor om met een experimenteerartikel ervaring op te doen en te bezien of met het voorstel in voldoende mate in een oplossing van het probleem kan worden voorzien. 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.

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 of persleiding wordt aangeboden.

Het waterschap wordt de mogelijkheid gegeven om afvalwater dat niet via het openbare riool, maar per as (bijvoorbeeld een tankauto) of een speciale persleiding 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.

⁵³ Onderzoek uitwerken opties maatwerkaanpak en (fiscaal-)juridische consequenties, Van den Bosch & partners, 26 augustus 2016.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.3.1 TOEPASSING KOSTENVEROOR-
ZAKINGSBEGINSEL
 - 5.3.2 HEMELWATER
 - 5.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 5.3.4 NIEUWE HEFFINGSFORMULE
 - 5.3.5 BETER INSPELEN OP WAARDEVOL
AFVALWATER
 - 5.3.6 VEREENVOUDIGING EN HERIJKING
TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN
 - 5.3.7 GLASTUINBOUWBEDRIJVEN
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

5.3.6 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 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.⁵⁴ Daarbij speelt de tabel afvalwatercoëfficiënten (hierna: “Tabel”), zoals die is opgenomen in het Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009 (het Besluit), een belangrijke rol.⁵⁵ Uit onderzoek van de Werkgroep Waterheffingen⁵⁶ 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.⁵⁷ 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 10 is een uitgebreidere analyse van de huidige werking van de Tabel opgenomen en wordt het onderzoek dat heeft geleid tot de voorstellen toegelicht.

⁵⁴ Zie artikel 122k Waterschapswet en artikel 7.5 Waterwet.

⁵⁵ Zie artikel 2 Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009.

⁵⁶ 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 Milieu en aan de Unie van Waterschappen.

⁵⁷ 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 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 de ze codering een bestaande en geaccepteerde indeling is die breed gebruikt wordt. Daarnaast kunnen waterschappen al over de SBI-gegevens van de heffingsplichtigen beschikken.⁵⁸

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.

⁵⁸ Deze worden meegeleverd met de gegevens uit het Kadaster.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKpunTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.1 LIJST MET VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.2 INLEIDING
 - 5.3 VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
 - 5.3.1 TOEPASSING KOSTENVEROOR-
ZAKINGSBEGINSEL
 - 5.3.2 HEMELWATER
 - 5.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 5.3.4 NIEUWE HEFFINGSFORMULE
 - 5.3.5 BETER INSPELEN OP WAARDEVOL
AFVALWATER
 - 5.3.6 VEREENVOUDIGING EN HERIJKing
TABEL AFVALWATERCOëFFICIëNTEN
 - 5.3.7 GLASTUINBOUWBEDRIJVEN
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIëLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

Toelichting voorstel 3: herijking bestaande coëfficiënten

Uit het eerder genoemde onderzoek⁵⁹ 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 5.3.4) en zal de nieuwe coëfficiënt zien op het 'vuillastdeel' uit de nieuwe formule (uitgedrukt in de heffingsparameters TOC, N_r , P_r).

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.

5.3.7 FORFAIT GLASTUINBOUWBEDRIJVEN

Voorstel

Voer bij glastuinbouwbedrijven per 1 januari 2027 een korting in op het forfait voor substraatteelt.

Toelichting voorstel

Om doelmatigheidsredenen is in de Waterschapswet bepaald dat de aanslag voor glastuinbouwbedrijven op forfaitaire wijze wordt vastgesteld.⁶⁰ Het huidige forfait bedraagt 3 VE per hectare vloeroppervlak van de kas. Een aantal ontwikkelingen maakt dat het ongewijzigd toepassen van dit forfait in de toekomst mogelijk tot

onredelijke uitkomsten zou kunnen gaan leiden in gevallen waarin sprake is van substraatteelt. Zolang lozing van afvalwater plaatsvindt moet immers het forfait worden toegepast, ook wanneer de samenstelling van het afvalwater gezien de ontwikkelingen aanzienlijk is verbeterd.

Aanleiding voorstel substraatteelt

Voor substraatteelt⁶¹, waarbij gebruik wordt gemaakt van een kunstmatige bodem voor de plantenteelt, gelden specifieke emissienormen.⁶² Het is de bedoeling dat via het stelsel van emissienormen de stikstof- en fosfaatemissies stapsgewijs worden afgebouwd naar nagenoeg nul in 2027. Gezien de voorgestelde nieuwe heffingsformule (zie paragraaf 5.3.4), waarin totaal stikstof en totaal fosfor belangrijke parameters zijn, lijkt bij het behalen van deze reductie in 2027 een verlaging van het forfait voor substraatteelt op zijn plaats.

De CAB stelt daarom voor, vooruitlopend hierop, in de wet een voorziening op te nemen die het mogelijk maakt om per 1 januari 2027 specifiek voor substraatteelt op het forfait een korting toe te passen. De hoogte van de korting zal op basis van (nog op te zetten) landelijk onderzoek moeten worden vastgesteld.

Ter voorkoming van misverstanden merkt de CAB op dat dit voorstel niets te maken heeft met de (zelf)zuiveringsplicht van gewasbeschermingsmiddelen per 1 januari 2018.⁶³ Op gewasbeschermingsmiddelen wordt immers niet apart geheven (zie heffingsformule in paragraaf 5.3.4).

61 'wijze van telen waarbij gewassen groeien los van de ondergrond', zie artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer.

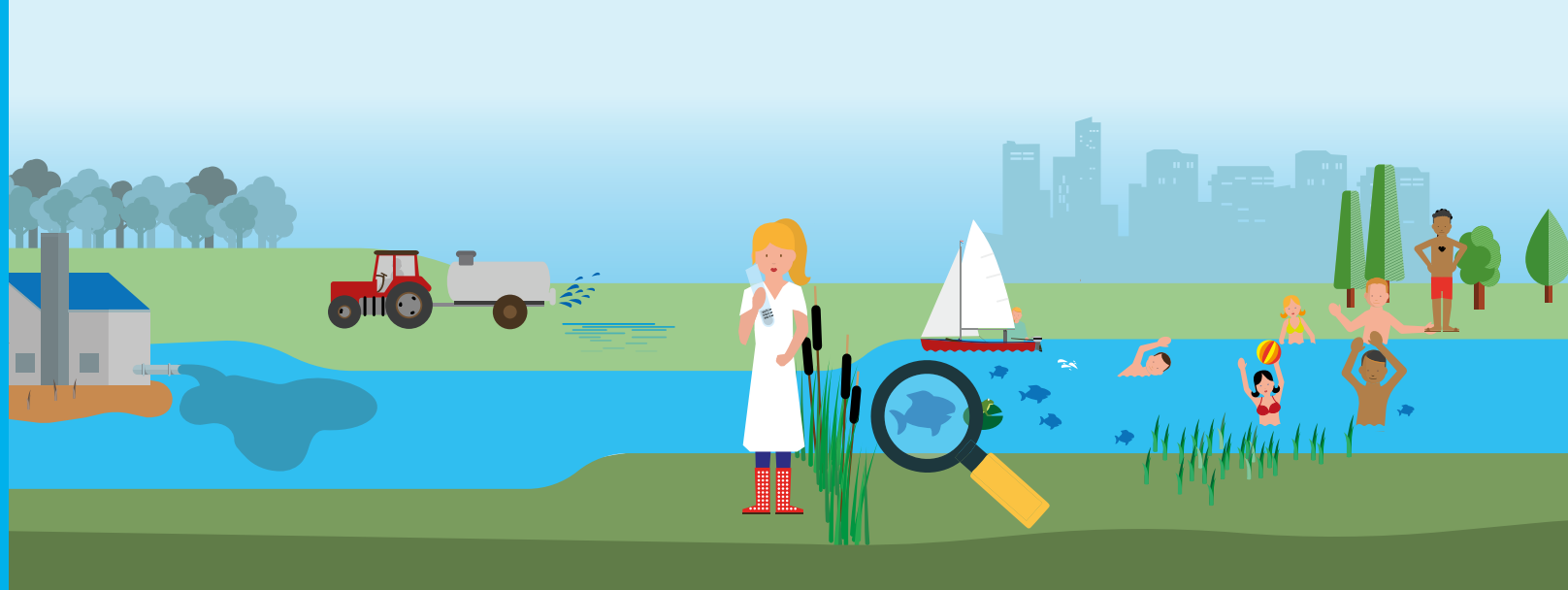
62 Zie artikel 3.65 en verder van het Activiteitenbesluit Milieubeheer.

63 Bedrijven die het water collectief willen zuiveren kunnen via een maatwerkvoorschrift uitstel krijgen tot uiterlijk 1 januari 2021.

59 Op 14 juli 2015 aangeboden aan de werkgroep Modernisering zuiveringsheffing.
60 Artikel 122i, tweede lid, Waterschapswet.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
 - 6.1 LIJST MET VOORSTELLEN VERONTREI-
NIGINGSHEFFING
 - 6.2 INLEIDING
 - 6.2.1 HISTORISCH PERSPECTIEF
VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 6.2.2 KNELPUNTEN VERONTREI-
NIGINGSHEFFING
 - 6.3 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING



6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING

6.1 LIJST MET VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS- HEFFING

De CAB stelt het volgende voor:

1. Pas het beginsel *de vervuiler betaalt* beter toe in de verontreinigingsheffing.
2. Pas het beginsel *de vervuiler betaalt* in de verontreinigingsheffing beter toe door het belasten van:
 - a. effluentlozingen van waterschappen op eigen water;
 - b. riooloverstorten met 3 VE per overstortplaats per jaar;
 - c. diffuse verontreiniging van de landbouw.
3. Vervang de CZV-methode door de TOC-methode en laat de T-correctie vervallen.
4. Wijzig de heffingsformule in:
$$M = Q_0 \cdot (0,11 \cdot \text{TOC} + 1,5 \cdot N_T + 8,4 \cdot P_T) / 60$$
5. 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 2017 landelijk ruim € 8 miljoen. Op een totaal begrote belasting-opbrengst in 2017 van landelijk ruim € 2,7 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 het feit 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.⁶⁴ in herinnering. 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

⁶⁴ Kamerstukken II, 2007-2008, 30818, nr. 33.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
 - 6.1 LIJST MET VOORSTELLEN VERONTREI-
NIGINGSHEFFING
 - 6.2 INLEIDING
 - 6.2.1 HISTORISCH PERSPECTIEF
VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 6.2.2 KNELPUNTEN VERONTREI-
NIGINGSHEFFING
 - 6.3 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

2010⁶⁵ 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 heffing wijkt ook niet af van de regeling die in een aantal andere Europese landen geldt en vormt een goed instrument om de kosten van het waterkwaliteitsbeheer voor een deel bij de lozers te leggen. De minister concludeert 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.

6.2.1 HISTORISCH PERSPECTIEF VERONTREINIGINGS- HEFFING

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.⁶⁶

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. Zie paragraaf 5.2.2 voor 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 op verontreiniging door lozingen op oppervlaktewater. In de tabel op de volgende pagina zijn ter illustratie hiervan de emissies van stikstof en fosfor op oppervlaktewater in beeld gebracht, onderscheiden naar afkomst.

Opvallend is dat vanuit de sector landbouw verreweg de grootste emissie plaatsvindt, gevolgd door emissies vanuit de riolering (hiermee worden riooloverstorten bedoeld) en waterzuivering (hiermee worden effluentlozingen van rwzi's bedoeld). Bij de emissie vanuit de landbouw valt voorts op dat de relatieve bijdrage van zowel stikstof als fosfor aanzienlijk is toegenomen tussen 1990 en 2014. De relatieve emissie van stikstof vanuit riolering en waterzuivering is in dezelfde periode afgenomen, terwijl de emissie van fosfor een lichte stijging laat zien. Voor alle drie de genoemde lozingen geldt dat deze momenteel niet of nauwelijks worden belast, wat niet passend is binnen het voor de verontreinigingsheffing leidende principe *de vervuiler betaalt*.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2009-2010, 27625, nr. 168.

⁶⁶ Zie Kamerstukken II 2012/13, 33 503, nr. 3, p. 4-5.

Belasting van het oppervlaktewater door vermestende stoffen, 1990-2014

	1990	2000	2005	2010	2013	2014	1990	2014
	<i>mln kg</i>						<i>% van totaal</i>	<i>% van totaal</i>
Totale belasting stikstof	148	145	93,5	90,3	75,7	75,1	100,0%	100,0%
Industrie	12,5	4,30	3,40	2,17	2,24	2,06	8,4%	2,7%
Huishoudens	1,81	1,05	0,683	0,309	0,343	0,335	1,2%	0,4%
Landbouw en uit- en afspoeling ¹	67,1	92,2	50,5	56,4	44,9	44,8	45,3%	59,7%
Atmosferische depositie ²	23,9	16,9	15,3	13,4	12,4	12,4	16,1%	16,5%
Riolering en waterzuivering	42,7	30,4	23,1	17,7	15,7	15,1	28,9%	20,1%
Overig ³	0,355	0,309	0,513	0,257	0,161	0,390	0,2%	0,5%
Totale belasting fosfor	22,1	10,8	7,18	6,90	6,48	6,53	100,0%	100,0%
Industrie	11,0	1,84	0,340	0,229	0,219	0,185	49,8%	2,8%
Huishoudens	0,279	0,181	0,124	0,0536	0,0609	0,0595	1,3%	0,9%
Landbouw en uit- en afspoeling ¹	4,31	5,79	3,96	4,31	4,04	4,03	19,5%	61,7%
Riolering en waterzuivering	6,57	2,94	2,73	2,29	2,14	2,24	29,7%	34,3%
Overig ³	0,0163	0,0188	0,0307	0,0142	0,0168	0,0167	0,1%	0,3%

Bron: Emissieregistratie.

¹ Inclusief de af- en uitspoeling van natuurgebieden

² Exclusief depositie op de Noordzee

³ Onder 'Overig' vallen de sectoren Energievoorziening, Verkeer en vervoer, Bouw en handel, diensten en overheid.

Referentiecode: CBS/CLO/jun16

Indicatorcode: i-nl-0192

Indicatorversie: 17

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 TOEPASSING BEGINSSEL 'DE VERVUILER BETAALT'

Voorstel

Pas het beginsel de vervuiler betaalt beter toe in de verontreinigingsheffing.



Toelichting

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, vergun-

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKpunTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
 - 6.1 LIJST MET VOORSTELLEN VERONTREINI-
GINGSHEFFING
 - 6.2 INLEIDING
 - 6.3 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 6.3.1 TOEPASSING BEGINSSEL 'DE VERVUILER
BETAALT'
 - 6.3.2 BETERE TOEPASSING 'DE VERVUILER
BETAALT'
 - 6.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 6.3.4 NIEUWE FORMULE
 - 6.3.5 VEREENVOUDIGING EN HERIJ KING
TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

ningverlening, 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 bekostigd moeten worden.

In de derde plaats wijst de CAB op het gevaar dat wanneer de verontreinigingsheffing volledig zou worden afgeschaft, bedrijven 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 binnen een waterschap gelijk zijn.⁶⁷ Om genoemde redenen moet deze wettelijke borging blijven bestaan.

Kritiek op de verontreinigingsheffing

VNO-NCW en de VEMW hebben de CAB laten weten de verontreinigingsheffing een onrechtvaardige heffing te vinden. De VEMW haalt dit ook in een recent rapport aan.⁶⁸ In de ogen van de VEMW is de heffing niet te rechtvaardigen 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.⁶⁹ 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 beperkte opbrengst van de verontreinigingsheffing illustreert dat, zie ook paragraaf 6.2.

⁶⁷ Artikel 7.6, derde lid, Waterwet.

⁶⁸ VEMW, Duurzaam ondernemen met betaalbaar water, Werken aan de financiering van een duurzaam en doelmatig waterbeheer, 13 oktober 2016

⁶⁹ Zie Rapport verkennende fase CAB, p. 13.

6.3.2 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 met 3 VE per overstortplaats per jaar;
- c. diffuse verontreiniging van de landbouw.

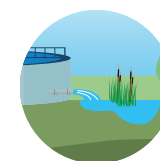
Toelichting

Zoals in paragraaf 6.2.2 is toegelicht, zorgen emissies van stikstof en fosfor vanuit afvalwaterzuivering, riolering en landbouw verreweg voor de grootste belasting van het oppervlaktewater. Deze emissies blijven binnen de huidige verontreinigingsheffing veelal onbelast, wat niet strookt met het beginsel *de vervuiler betaalt*. Bovendien is bij deze emissies een duidelijke veroorzaker en daarmee belastingplichtige aan te wijzen, wat bij andere vormen van (diffuse) verontreiniging, zoals verkeer, niet zo helder is. De CAB stelt daarom een drietal nieuwe heffingen voor. Als gevolg van de voorgestelde heffingen zal de opbrengst van de verontreinigingsheffing sterk stijgen. Wettelijk is geregeld dat de opbrengst van de verontreinigingsheffing ten goede komt aan het watersysteembeheer. Als onderdeel van de zorg voor het watersysteem treffen waterschappen 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 deze drie subvoorstellen nader toegelicht.

Toelichting subvoorstel a:

belast effluentlozingen van waterschappen op eigen water

In rwzi's zuiveren waterschappen het afvalwater zodanig dat dit weer op oppervlaktewater geloosd kan worden. Als dit gezuiverde water (het effluent) op eigen (regionaal) water⁷⁰ wordt geloosd, geldt



⁷⁰ De Waterwet spreekt over 'een oppervlaktewaterlichaam dat bij hem in beheer is'.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
 - 6.1 LIJST MET VOORSTELLEN VERONTREINI-
GINGSHEFFING
 - 6.2 INLEIDING
 - 6.3 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 6.3.1 TOEPASSING BEGINSSEL 'DE VERVUILER
BETAALT'
 - 6.3.2 BETERE TOEPASSING 'DE VERVUILER
BETAALT'
 - 6.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 6.3.4 NIEUWE FORMULE
 - 6.3.5 VEREENVOUDIGING EN HERIJKING
TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

een wettelijke vrijstelling van de heffing.⁷¹ De vrijstelling heeft tot gevolg dat geen aanslag verontreinigingsheffing wordt opgelegd voor deze lozing en de rekening niet door de categorieën binnen de zuiveringsheffing wordt betaald. De vraag is of door de huidige vrijstelling de rekening voor 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 wél 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 blijven.

Wijze van heffing

Door het vervallen van de vrijstelling geldt dat de heffing wordt bepaald met behulp van de heffingsformule, zie paragraaf 6.3.4.



Toelichting subvoorstel b:

belast riooloverstorten met 3 VE per overstort

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.⁷² 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 gemengde⁷³ stelsels naar verbeterd gemengde stelsels.⁷⁴ 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.

Circa 66% van de rioolstelsels in Nederland betreft een (verbeterd) gemengd stelsel.⁷⁵ Deze stelsels bevatten 13.000 overstortplaatsen.⁷⁶ Circa 0,2% van het huishoudelijk afvalwater en het bedrijfsafvalwater belandt via overstorten vanuit een (verbeterd) gemengd stelsel in het oppervlaktewater.⁷⁷ Afgezet tegen de afvalwaterproductie (cijfers 2015)⁷⁸ van Nederlandse huishoudens en bedrijven, zou het landelijk dus om circa 2 miljoen m³ water gaan dat per jaar via overstorten op oppervlaktewater belandt. Hiervan vindt een deel (circa 28%) plaats op rijkswater.⁷⁹

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 6.3.4). 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 of op basis van schatting. Het forfait bedraagt 3 VE per overstortplaats per jaar.⁸⁰ De mogelijkheid om de aanslag te baseren op schatting wordt voorgesteld om een hogere aanslag mogelijk te maken voor situaties waarin rioleringsstelsels te krap zijn gedimensioneerd en de overstort-

⁷⁵ Zie het in opdracht van Deltares, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu Door Partners4UrbanWater en Sanita Water opgestelde rapport 'EmissieRegistratie Afvalwaterketen', 15 juni 2017, p. 29.

⁷⁶ Zie het door Stichting RIONED opgestelde rapport 'Het nut van stedelijk waterbeheer, Monitor gemeentelijke watertaken 2016', 2016, p. 11.

⁷⁷ Zie tabel 5.17 en 5.18 uit het rapport 'EmissieRegistratie Afvalwaterketen', p. 30 en 31.

⁷⁸ Zie tabel 5.3 uit het rapport 'EmissieRegistratie Afvalwaterketen', p. 20. De cijfers zijn afgeleid van het totale drinkwaterverbruik, waarbij is verondersteld dat de hoeveelheid afvalwater gelijk is aan 90% van het drinkwaterverbruik.

⁷⁹ Zie rapport 'EmissieRegistratie Afvalwaterketen', p. 44.

⁸⁰ In deze wordt benadrukt dat het niet de bedoeling is om hemelwateruitlaten van een (verbeterd) gescheiden rioolstelsel in de heffing te betrekken. Hiervan is immers sprake bij het gescheiden inzamelen van het hemelwater, wat vervolgens weer op oppervlaktewater wordt gebracht.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
 - 6.1 LIJST MET VOORSTELLEN VERONTREINI-
GINGSHEFFING
 - 6.2 INLEIDING
 - 6.3 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 6.3.1 TOEPASSING BEGINSSEL 'DE VERVUILER
BETAALT'
 - 6.3.2 BETERE TOEPASSING 'DE VERVUILER
BETAALT'
 - 6.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 6.3.4 NIEUWE FORMULE
 - 6.3.5 VEREENVOUDIGING EN HERIJKING
TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

frequentie daardoor aanzienlijk boven de landelijk gehanteerde normen uitkomt.



Toelichting subvoorstel c:

belast diffuse verontreiniging van de landbouw

Binnen het huidige belastingstelsel worden zogenoemde “puntlozingen” wel en “diffuse lozingen” niet in de heffing betrokken en bestaat dus een onderscheid tussen lozingssituaties op oppervlaktewater.⁸¹ “Diffuse lozingen” zijn lozingen zonder pijp waarvan voorbeelden zijn: afstroming, uitspoeling en verwaaing. Binnen het voor de verontreinigingsheffing leidende belastingprincipe ‘de vervuiler betaalt’ is het consequent om het lozen van (dezelfde) stoffen in beide lozingssituaties te belasten. Daar komt bij dat uit meetgegevens blijkt dat vanuit de landbouw verreweg de grootste emissie plaatsvindt van stikstof en fosfor op oppervlaktewater, zie paragraaf 6.2.2. De CAB adviseert daarom ook voor diffuse verontreiniging uit de landbouw een heffing toe te passen.

Huidige bevindingen

De CAB heeft de mogelijkheden onderzocht om de landbouw een heffing op te leggen. Uit oogpunt van uitvoerbaarheid is daarbij verkend of een forfaitaire heffing per hectare mogelijk is, waarbij een heffing van 1 VE per hectare denkbaar is. Aan de hoogte van het forfait liggen de volgende overwegingen ten grondslag. Uit recent onderzoek volgt dat de gemiddelde vuillast circa 2 VE per hectare bedraagt (zie hiervoor bijlage 11). Vanwege het belang van deze bevinding, heeft de CAB de Wageningen University & Research (WUR) opdracht gegeven om de totale uit- en afspoeling vanuit de landbouw beter in beeld te brengen. De uitkomsten van dit aanvullende onderzoek worden ten tijde van dit schrijven nog verwacht. Tijdens de verrijkingssessies is benadrukt dat van nul-emissie nergens sprake is, ook niet wanneer bijvoorbeeld op biologische wijze wordt geboerd. Weliswaar wordt dan geen gebruik gemaakt van kunstmest en bestrijdingsmiddelen, maar wel van meststoffen. Ook is er op

⁸¹ Zie tussenrapport CAB, mei 2016, pagina 16 en 17.

gewezen dat in de grond al meststoffen aanwezig kunnen zijn of door andere externe factoren uitspoeling vanuit de grond plaatsvindt. Met een keuze voor 1 VE per hectare wordt met andere woorden de minimaal veronderstelde vuillast van een agrarisch bedrijf uitgedrukt. Een heffing op basis van een forfait per hectare is weliswaar uitvoerbaar, maar biedt geen prikkels om de wijze van de bedrijfsvoering aan te passen. In die zin geeft de heffing geen positieve impuls aan gewenst gedrag door de sector. Omwille van het ontbreken van dit handelingsperspectief is het advies op dit punt nog niet afgerond.

Nader onderzoek

Onderzocht wordt of een heffing mogelijk is waarbij bedrijven die het beter doen dan gemiddeld daar ook voor ‘beloond’ worden met een lagere heffing en – dat is de keerzijde – bedrijven die het minder doen dan gemiddeld dat ook terug voelen in de heffing. Hiertoe moeten nog nieuwe wijzen van heffing worden verkend en zal gewikt en gewogen worden. Met name het punt van uitvoerbaarheid (perceptiekosten) zal hierbij scherp afgewogen dienen te worden. Voorgaande betekent dat de zoektocht naar een betere toekomst op dit punt nu nog niet is afgerond. De CAB heeft voor ogen dat in haar definitieve advies alsnog een concreet voorstel is opgenomen.

6.3.3 VERVANGING CZV-METHODE

Voorstel

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



Toelichting

Overeenkomstig het voorstel in paragraaf 5.3.3 wordt voorgesteld om ook binnen de verontreinigingsheffing de Chemisch zuurstofverbruik-methode (CZV-methode) te vervangen door de totaal organisch koolstof-methode (TOC-methode), waarbij vooralsnog wordt uitgegaan van een vaste factor van 2,67 als verhouding CZV/TOC. Deze factor moet aan de hand van aanvullend onderzoek nog definitief worden vastgesteld voor de verontreinigingsheffing. Hierbij stelt de CAB

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
 - 6.1 LIJST MET VOORSTELLEN VERONTREINI-
GINGSHEFFING
 - 6.2 INLEIDING
 - 6.3 VOORSTELLEN VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 6.3.1 TOEPASSING BEGINSSEL 'DE VERVUILER
BETAALT'
 - 6.3.2 BETERE TOEPASSING 'DE VERVUILER
BETAALT'
 - 6.3.3 VERVANGING CZV-METHODE
 - 6.3.4 NIEUWE FORMULE
 - 6.3.5 VEREENVOUDIGING EN HERIJKING
TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

eveneens voor om de huidige T-correctie,⁸² 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.

6.3.4 NIEUWE FORMULE

Voorstel

Wijzig de heffingsformule in:

$$M = Q_D * (0,11 * TOC + 1,5 * N_t + 8,4 * P_t)/60$$

Toelichting

Zonder aanpassing van de heffingsformule van de verontreinigingsheffing zouden grondslagen van de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing sterk van elkaar gaan afwijken als gekozen wordt om binnen de zuiveringsheffing de in paragraaf 5.3.4 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 5.3.4 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 ($Q_{MAX} * 10,2$). 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 ($Q_{MAX} * 10,2$) gelijk is aan de voor de zuiveringsheffing voorgestelde formule.

⁸² 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.

6.3.5 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

Wanneer de voorstellen in paragraaf 5.3.6 worden overgenomen, hebben deze door een wettelijke verwijzing⁸³ 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 6.3.4). Dit zal in de (opzet van de) regelgeving moeten worden meegenomen.

Ten tweede merkt de CAB op dat het binnen de verontreinigingsheffing mogelijk is om de aftrekregeling 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 aftrekregeling kan van toepassing worden verklaard in de belastingverordening van het waterschap. Hiertoe is geen wetswijziging noodzakelijk.

⁸³ Artikel 7.5, vijfde lid Waterwet.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
 - 7.1 HEFFING OP ONTTREKKINGEN VAN
OPPERVLAKTEWATER EN GRONDWATER
 - 7.2 KWIJTSCHELDING WATERSCHAPS-
BELASTINGEN
 - 7.3 NIEUWE STOFFEN
 - 7.4 WOONRUIMTEFORFAIT IN DE
ZUIVERINGSHEFFING
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

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 vragen wegnemen of later nog hun waarde krijgen bij vervolgdiscussies. Om deze reden heeft de CAB gemeend op een viertal onderwerpen haar bevindingen op te nemen. Deze onderwerpen, te weten heffing op onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater, de kwijtschelding van waterschapsbelastingen, nieuwe stoffen en het woonruimteforfait in de zuiveringsheffing, 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 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-onttrekkingen/zoetwater actief, die voorstellen op dit punt doet.

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. 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 zeer 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 m³ (ter vergelijking: het gemiddelde tarief van de provinciale grondwaterheffing bedraagt in Nederland €1,40 per 100m³). 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 door de beëindiging van de rijksbelasting op grondwater 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 wettelijke restricties voor de bestedingsdoeleinden van de bestaande grondwaterheffing betrokken worden.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
 - 7.1 HEFFING OP ONTTREKKINGEN VAN
OPPERVLAKTEWATER EN GRONDWATER
 - 7.2 KWIJTSCHELDING WATERSCHAPS-
BELASTINGEN
 - 7.3 NIEUWE STOFFEN
 - 7.4 WOONRUIMTEFORFAIT IN DE
ZUIVERINGSHEFFING
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

7.2 KWIJTSCHELDING WATERSCHAPSBELASTINGEN

De CAB stelt voor de bestaande vrijheid van de waterschappen op het gebied van de kwijtschelding 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 kwijtscheldingsbeleid verplicht voorschrijven of juist verbieden, zouden nadrukkelijk achterwege moeten worden gelaten.

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

- kwijtschelding te verlenen. Het verlenen van kwijtschelding 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 waarbij deze minstens 90% van de bijstandsnorm moet zijn.

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.⁸⁴ Door de toename van het aantal kwijtscheldingsgerechtigden nemen de kwijtscheldingsbedragen 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 (woonruimten) als de watersysteemheffing (ingezetenenheffing). Waterschappen die een wegeffing heffen, kunnen er ook voor kiezen om van het ingezetenen deel 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.⁸⁵ De ingezetenenheffing (onderdeel van de watersysteemheffing) komt bij beide waterschappen nog wel volledig voor kwijtschelding in aanmerking.

⁸⁴ Zie het tussenrapport, blz.12 en 18.

⁸⁵ Bij het Hoogheemraadschap van Delfland is de aanpassing in twee stappen doorgevoerd; in 2016 werd nog de helft van de belastingaanslag kwijtschelding.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
 - 7.1 HEFFING OP ONTTREKKINGEN VAN
OPPERVLAKTEWATER EN GRONDWATER
 - 7.2 KWIJTSCHELDING WATERSCHAPS-
BELASTINGEN
 - 7.3 NIEUWE STOFFEN
 - 7.4 WOONRUIMTEFORFAIT IN DE
ZUIVERINGSHEFFING
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

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 – redenerlijn. 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, 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 redenerlijnen 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 bovenaf⁸⁶ 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 zelf bepalen

⁸⁶ 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.

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 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 kwijtscheldingsbevoegdheid al dan niet wordt toegepast. Inkomensbeleid is bij wet voorbehouden aan het Rijk. Kwijtscheldingsbeleid is niet voorgeschreven, maar een mogelijkheid die het Rijk aan lokale overheden heeft toegekend.

Het kwijtscheldingsbeleid van de waterschappen kan (net als overigens het kwijtscheldingsbeleid 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 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.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
 - 7.1 HEFFING OP ONTTREKKINGEN VAN
OPPERVLAKTEWATER EN GRONDWATER
 - 7.2 KWIJTSCHELDING WATERSCHAPS-
BELASTINGEN
 - 7.3 NIEUWE STOFFEN
 - 7.4 WOONRUIMTEFORFAIT IN DE
ZUIVERINGSHEFFING
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

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 WOONRUIMTEFORFAIT IN DE ZUIVERINGS- HEFFING

De CAB stelt voor om het huidige woonruimteforfait te handhaven

Toelichting

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 als één van de aandachtspunten voor het vervolgtraject aangemerkt.⁸⁷ De CAB heeft uitgebreid stilgestaan bij het knelpunt (zie paragraaf 5.2.2) en gezocht naar mogelijke oplossingen. De CAB heeft uiteindelijk moeten concluderen dat aan alle onderzochte oplossingen ook weer nadelen kleven. Deze nadelen zijn uiteindelijk van zwaarwegender aard gebleken dan de kritiek op het huidige woonruimteforfait. Tegelijkertijd is de CAB wel van mening dat een deel van de kritiek weg kan worden genomen door de communicatie aan te passen. Zo is een vermelding van de ‘verwarrende’ rekeneenheid op de belastingaanslag van huishoudens niet noodzakelijk en kan deze beter achterwege blijven. In die zin hebben waterschappen (of de voor hen uitvoerende belastingorganisaties) ook een rol.

Belang woonruimteforfait

Verreweg het grootste aantal heffingplichtigen in de zuiveringsheffing wordt gevormd door de categorie huishoudens. Het is daarom van belang dat de aanslagoplegging efficiënt kan plaatsvinden. Gegeven de

vergelijkbaarheid van de categorie huishoudens, ook vanuit kostenveroorzaking bezien, is het woonruimteforfait een geschikt middel om de aanslagoplegging doelmatig te laten verlopen.

Waarom de CAB niet voorstelt het forfait te verfijnen

Gegeven de kritiek op het huidige forfait heeft de CAB uitgebreid gezocht naar een beter alternatief, waaronder de verdere differentiatie van het woonruimteforfait. In de verrijkingssessies in maart/april 2017 werd een voorstel gedaan om het woonruimteforfait te verfijnen naar gelang de woningbezetting (1-2-3-4-5 en meer personen). De CAB ontving hierop de nodige kritiek, welke de CAB sterk heeft meegewogen:

- het aantal personen zegt niet per definitie iets over de mate van vervuiling of kostenveroorzaking (geen lineair verband, zeker niet bij “vaste” kosten). Dit betekent dat er vanuit de leidende belastingprincipes vraagtekens kunnen worden gezet bij de verfijning;
- het probleem van de tweepersoonshuishoudens wordt weliswaar opgelost, maar met vier-, vijf- en meerpersoonshuishoudens kunnen zich nieuwe categorieën huishoudens aandienen die het nieuwe systeem bezwaarlijk vinden;
- de burger heeft nog steeds geen mogelijkheid om de hoogte van de heffing te beïnvloeden (in tegenstelling tot bij een heffing op basis van waterverbruik);
- de perceptiekosten zullen toenemen.

Aan dit commentaar kan nog een ander bezwaar worden toegevoegd. Uit de berekeningen van de CAB volgde dat bij verfijning van het systeem grote verschuivingen in de heffing optreden. Bepaalde categorieën huishoudens (met name vier- en vijf- en meerpersoonshuishoudens) zouden geconfronteerd worden met aanzienlijke lastenverzwaringen. Zeker nu vanuit de leidende belastingprincipes vraagtekens kunnen worden gezet bij de verfijning van het forfait, lijkt deze verschuiving niet te rechtvaardigen. Uit het onderzoek volgde kortom dat een verfijning van het forfait weliswaar zou kunnen bijdragen aan de uitlegbaarheid, maar andere problemen oproept als het gaat om uitvoerbaarheid en verdeling van de lasten.

⁸⁷ Zie CAB, Verkennende fase commissie aanpassing belastingstelsel waterschappen, Ruimte nemen voor weloverwogen keuzes, p. 5.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
 - 7.1 HEFFING OP ONTTREKKINGEN VAN
OPPERVLAKTEWATER EN GRONDWATER
 - 7.2 KWIJTSCHELDING WATERSCHAPS-
BELASTINGEN
 - 7.3 NIEUWE STOFFEN
 - 7.4 WOONRUIMTEFORFAIT IN DE
ZUIVERINGSHEFFING
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

Beschikbaarheid alternatief

In de verrijkingssessies is aangegeven dat een heffing op basis van waterverbruik beter uitlegbaar is dan een heffing op basis van het forfait. De CAB constateert dat een heffing op basis van waterverbruik al sinds 2001 bij wet mogelijk is. Het geopperde alternatief is zodoende al beschikbaar⁸⁸ en tevens in de modelverordening zuiveringsheffing van de Unie van Waterschappen opgenomen. Waterschappen kunnen de heffing desgewenst dus al op waterverbruik baseren. Hierbij is een drietal kanttekeningen op zijn plaats. Veelal uit praktische overwegingen⁸⁹ wordt de regeling momenteel door geen enkel waterschap toegepast. Daarnaast bestaat er ook geen lineair verband tussen het waterverbruik en de mate van vervuiling of kostenveroorzaking. Tot slot zijn bij deze variant forse lastenverschuivingen tussen de diverse groepen huishoudens te verwachten.

⁸⁸ Zie artikel 122h, lid 2 t/m 4, Waterschapswet.

⁸⁹ Vanwege bijvoorbeeld de afhankelijkheid van gegevens van drinkwaterbedrijven of het ontbreken van (drink)watermeters.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
- 9 SLOTBESCHOUWING



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 riooloverstorten⁹⁰, en er nog geen cijfers van de opbrengsten die hiervan het gevolg zijn, 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.

⁹⁰ Zoals in paragraaf 6.3.2 is beschreven, adviseert de CAB om ook voor diffuse verontreiniging van oppervlaktewater vanuit de landbouw een heffing toe te gaan passen. Het onderzoek naar de vormgeving van deze heffing is echter op het moment van schrijven nog niet afgerond. Daarom zijn de financiële effecten van het belasten van deze lozings situatie nog niet in beeld gebracht.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.2.1 OPSLAG OP HET TARIEF T.B.V. BEKOSTIGING EXTRA AFKOPPELMAATREGELEN
 - 8.2.2 VERONTREINIGINGSHEFFING OP EFFLUENTLOZINGEN
 - 8.2.3 EFFECT VAN DE NIEUWE FORMULE OP EFFLUENTLOZINGEN OP RIJKSWATER
 - 8.2.4 MEETBEDRIJVEN
 - 8.2.5 TABELBEDRIJVEN
 - 8.2.6 FORFAITAIRE BEDRIJVEN
 - 8.2.7 HUISHOUDENS
 - 8.2.8 TOTAALOVERZICHT AANTAL KOSTEN-VEROORZAKINGSEENHEDEN
 - 8.2.9 EFFECT OP TARIEVEN EN LASTENDRUK
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
- 9 SLOTBESCHOUWING

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. Aan het eind van het hoofdstuk wordt een integraal beeld gegeven van de financiële effecten van alle voorstellen.

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 december 2017 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.

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;
- als gevolg van de nieuwe heffingsformule zal het aantal heffingseenheden van de effluentlozingen op rijkswater stijgen en dit leidt, bij een gelijkblijvend of stijgend tarief van de Rijkshoofsheffing, tot hogere kosten van het zuiveringsbeheer;
- 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 leidt tot een stijging van het tarief.

In deze paragraaf worden de financiële effecten van deze voorstellen, voor zo ver op dit moment mogelijk, zo goed mogelijk ingeschat.

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

Als eindbeeld stelt de CAB voor dat de kosten die regenwater voor het zuiveringsbeheer veroorzaakt via een opslag op het 'tarief voor de kosten van vervuiling' in rekening worden gebracht bij de huishoudens en bedrijven van wiens verharde objecten (gebouwen en terreinen) regenwater in de gemengde riolering terecht komt. Echter, vanwege het veelal ontbreken van de gegevens die voor een dergelijke belastingaanslag nodig zijn, is de CAB tot de conclusie gekomen dat dit op dit moment bij niet veel waterschappen mogelijk zal zijn. Voor de korte termijn stelt de CAB daarom voor dat waterschappen via het tarief van de zuiveringsheffing middelen genereren, die onder andere kunnen worden besteed aan het stimuleren van afkoppelmaatregelen van huishoudens, bedrijven en andere overheden. Voor waterschappen die dit wensen en hiertoe de gegevens op orde hebben, stelt de CAB voor de mogelijkheid te creëren dat regenwaterkosten vanuit een regenwateropslag op het tarief worden betaald door die huishoudens en bedrijven die niet zijn afgekoppeld.

In de berekeningen in deze paragraaf is er vanuit gegaan dat alle waterschappen kiezen voor het via het tarief van de zuiveringsheffing genereren van middelen die worden ingezet voor het afkoppelen. Ieder 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.

VOORWOORD

1	DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
2	AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
3	VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
4	ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM- HEFFING
5	ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
6	ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS- HEFFING
7	OVERIGE ONDERWERPEN
8	FINANCIËLE GEVOLGEN
8.1	INLEIDING
8.2	DE ZUIVERINGSHEFFING
8.2.1	OPSLAG OP HET TARIEF T.B.V. BEKOSTIGING EXTRA AFKOPPEL- MAATREGELEN
8.2.2	VERONTREINIGINGSHEFFING OP EFFLUENTLOZINGEN
8.2.3	EFFECT VAN DE NIEUWE FORMULE OP EFFLUENTLOZINGEN OP RIJKSWATER
8.2.4	MEETBEDRIJVEN
8.2.5	TABELBEDRIJVEN
8.2.6	FORFAITAIRE BEDRIJVEN
8.2.7	HUISHOUDENS
8.2.8	TOTAALOVERZICHT AANTAL KOSTEN- VEROORZAKINGSEENHEDEN
8.2.9	EFFECT OP TARIEVEN EN LASTENDRUK
8.3	DE VERONTREINIGINGSHEFFING
8.4	DE WATERSYSTEEMHEFFING
8.5	RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
9	SLOTBESCHOUWING

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 12 is een schatting gemaakt van de extra opbrengsten van de verontreinigingsheffing en derhalve van de extra kosten voor de taakzuiveringsbeheer van de waterschappen. Zoals daarbij wordt aangegeven heeft deze schatting als volgt plaatsgevonden en zijn daarbij de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- 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 2017 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 € 64,4 miljoen.

Zoals in bijlage 12 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 EFFLUENT- LOZINGEN 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 leidt er toe dat er in de toekomst meer aan Rijksheffing voor deze lozingen wordt betaald. Een verhoging van de kosten van het zuiveringsbeheer is het gevolg. In bijlage 13 is dit effect per waterschap ingeschat, waarbij het huidige tarief van de Rijksheffing (€ 37,28) is gehanteerd.

Met het voorgaande kan het effect van de voorstellen van de CAB die gevolgen hebben voor de opbrengst van de zuiveringsheffing in beeld worden gebracht. Dat gebeurt in de tabel op de volgende pagina.

De aldus resulterende kosten die via de zuiveringsheffing in rekening worden gebracht zijn landelijk € 1.359 miljoen, 7,3% meer dan de huidige kosten. Deze kosten worden in rekening gebracht bij meetbedrijven, tabelbedrijven, forfaitaire bedrijven en huishoudens. Deze categorieën passeren hierna achtereenvolgens de revue.

8.2.4 MEETBEDRIJVEN

Voor deze bedrijven 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. 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 memo, dat op 7 september 2017 aan het Uniebureau beschikbaar is gesteld. In het memo staat het volgende over de gebruikte gegevens: "..... dient te worden aangetekend dat veel gegevens niet compleet waren. Ontbrekende data zijn hierbij bijgeschat. De methode waarop dit is gebeurd is uitgebreid beschreven⁹¹. Dit betekent dat

⁹¹ RoyalHaskoning DHV (in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu), *Modernisering zuiveringsheffing- Consequenties van een alternatieve formule voor de zuiveringsheffing*, mei 2015.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.2.1 OPSLAG OP HET TARIEF T.B.V.
BEKOSTIGING EXTRA AFKOPPEL-
MAATREGELEN
 - 8.2.2 VERONTREINIGINGSHEFFING OP
EFFLUENTLOZINGEN
 - 8.2.3 EFFECT VAN DE NIEUWE FORMULE OP
EFFLUENTLOZINGEN OP RIJKSWATER
 - 8.2.4 MEETBEDRIJVEN
 - 8.2.5 TABELBEDRIJVEN
 - 8.2.6 FORFAITAIRE BEDRIJVEN
 - 8.2.7 HUISHOUDENS
 - 8.2.8 TOTAALOVERZICHT AANTAL KOSTEN-
VEROORZAKINGSEENHEDEN
 - 8.2.9 EFFECT OP TARIEVEN EN LASTENDRUK
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
- 9 SLOTBESCHOUWING

Waterschap	Huidige belasting- opbrengst zuiveringsheffing (* € 1 mln)	Opslag extra afkoppel- maatregelen (* € 1 mln)	Extra kosten a.g.v. verontrei- nigingsheffing effluentlozingen op regionaal water (* € 1 mln)	Extra kosten Rijks- heffing a.g.v. nieuwe formule (* € 1 mln)	Nieuwe belasting- opbrengst zuiveringsheffing (* € 1 mln)
Aa en Maas	53,9	0,539	5,7	0,0	60,1
Amstel, Gooi en Vecht	86,3	0,863	0,9	1,1	89,1
Brabantse Delta	61,2	0,612	1,2	2,4	65,4
De Dommel	56,5	0,565	5,6	0,0	62,6
De Stichtse Rijnlanden	64,0	0,640	2,9	0,3	67,9
Delfland	134,7	1,347	0,0	4,2	140,3
Drents Overijsselse Delta	44,4	0,444	2,3	0,4	47,5
Fryslân	47,3	0,473	4,1	0,0	51,9
Hollands Noorderkwartier	84,8	0,848	5,1	0,3	91,1
Hollandse Delta	68,8	0,688	0,7	1,5	71,6
Hunze en Aa's	37,7	0,377	2,4	0,0	40,5
Limburg	75,3	0,753	6,1	0,8	82,9
Noorderzijlvest	26,2	0,262	3,7	0,0	30,1
Rijn en IJssel	45,3	0,453	2,1	0,8	48,7
Rijnland	86,0	0,860	4,6	0,0	91,5
Rivierenland	64,8	0,648	2,3	1,5	69,3
Scheldestromen	31,9	0,319	3,3	0,1	35,7
Schieland en de Krimpenerwaard	39,1	0,391	0,1	1,6	41,1
Vallei en Veluwe	75,2	0,752	3,5	0,9	80,3
Vechtstromen	54,6	0,546	6,1	0,0	61,2
Zuiderzeeland	28,6	0,286	1,6	0,0	30,4
Totaal	1.266,3	12,7	64,4	16,0	1.359,3

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.2.1 OPSLAG OP HET TARIEF T.B.V.
BEKOSTIGING EXTRA AFKOPPEL-
MAATREGELEN
 - 8.2.2 VERONTREINIGINGSHEFFING OP
EFFLUENTLOZINGEN
 - 8.2.3 EFFECT VAN DE NIEUWE FORMULE OP
EFFLUENTLOZINGEN OP RIJKSWATER
 - 8.2.4 MEETBEDRIJVEN
 - 8.2.5 TABELBEDRIJVEN
 - 8.2.6 FORFAITAIRE BEDRIJVEN
 - 8.2.7 HUISHOUDENS
 - 8.2.8 TOTAALOVERZICHT AANTAL KOSTEN-
VEROORZAKINGSEENHEDEN
 - 8.2.9 EFFECT OP TARIEVEN EN LASTENDRUK
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
- 9 SLOTBESCHOUWING

de hierna beschreven uitkomsten alleen een representatief beeld geven van de situatie, maar dat ze niet per se geldig zijn voor de verschillende bedrijven. De berekeningen zijn uitgevoerd met het model, waarbij de nieuwe formule is ingevoerd als aparte heffingsgrondslag.” en voorts “..... de berekeningen zijn uitgevoerd met CZV als basis, en niet gebaseerd op metingen van TOC. De laatste zijn namelijk (nog) niet beschikbaar.” Voor de omrekening van meetresultaten op basis van CZV naar de TOC van de nieuwe formule heeft Royal HaskoningDHV gebruik gemaakt van de omrekenfactor 2,67, die het resultaat was van eerder onderzoek.⁹²

De cijfers die ten behoeve van de berekeningen in deze notitie zijn gehanteerd zijn de beste die op dit moment beschikbaar zijn, maar voorgaande alinea geeft aan dat deze met de nodige onzekerheden omgeven zijn. Momenteel loopt een STOWA-onderzoek naar de vervuilingswaarde van huishoudelijk afvalwater, waarin alle componenten van de nieuwe heffingsformule worden meegenomen. Dit onderzoek levert waarschijnlijk pas aan het eind van 2017 de eerste resultaten op. Voorts zal er meer informatie moeten komen over de daadwerkelijke vervuilingswaarde van bedrijven op basis van de nieuwe formule en waarbij er op basis van TOC is gemeten. Pas na afronding van deze onderzoeken is er meer definitief inzicht in de effecten van de nieuwe heffingsformule.

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 v.e.'s van de meetbedrijven met 39,7% als gevolg van die formule. *“Het water dat deze bedrijven lozen heeft dan volgens de huidige formule wel een hoge vuillast (bijvoorbeeld door de aanwezigheid van CZV), maar volgens de alternatieve formule, die rekening houdt met kostenveroorzakende para-*

⁹² STOWA 1998. Vervanging van CZV door TOC, STOWA, Amersfoort, rapport 1998-02. De waarde van 2,67 is ontleend aan hoofdstuk 4.

eters, leidt die lozing niet tot hogere kosten voor de zuivering (omdat een hoge concentratie CZV juist gunstig kan zijn voor de efficiëntie van de zuiveringsinstallatie)”, aldus het onderzoek.

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 14, 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 14 laat zien dat met gebruikmaking van deze cijfers het totaal aantal heffingseenheden van de meetbedrijven afneemt van 1,981 naar 1,195 miljoen.

8.2.5 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 67% zijn van het huidige aantal vervuilingseenheden. Dan zou er toe leiden dat het totaal aantal kve's van de tabelbedrijven in Nederland wordt: 2,019 miljoen.

8.2.6 FORFAITAIRE BEDRIJVEN

Op dit moment zijn er forfaits voor 'kleine bedrijven' van 1 v.e. en 3 v.e. Wat betreft deze categorie bedrijven stelt de CAB alleen ten aanzien het huidige forfait van 3 v.e. per ha voor de glastuinbouw een wijziging voor. De CAB stelt voor de waterschappen de mogelijkheid te geven om voor bedrijven in geval van substraatteelt een reductie op het forfait toe te passen als die bedrijven de doelstelling betreffende de emissie van stikstof en fosfor hebben gerealiseerd. Omdat er nog onderzoek naar de omvang van de korting moet plaatsvinden en het nog wel enkele jaren duurt voordat de eerste bedrijven deze korting daadwerkelijk krijgen, wordt in deze berekeningen geen rekening met dit voorstel gehouden. We gaan er dan net zoals bij de tabelbedrijven

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.2.1 OPSLAG OP HET TARIEF T.B.V.
BEKOSTIGING EXTRA AFKOPPEL-
MAATREGELEN
 - 8.2.2 VERONTREINIGINGSHEFFING OP
EFFLUENTLOZINGEN
 - 8.2.3 EFFECT VAN DE NIEUWE FORMULE OP
EFFLUENTLOZINGEN OP RIJKSWATER
 - 8.2.4 MEETBEDRIJVEN
 - 8.2.5 TABELBEDRIJVEN
 - 8.2.6 FORFAITAIRE BEDRIJVEN
 - 8.2.7 HUISHOUDENS
 - 8.2.8 TOTAALOVERZICHT AANTAL KOSTEN-
VEROORZAKINGSEENHEDEN
 - 8.2.9 EFFECT OP TARIEVEN EN LASTENDRUK
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL

9 SLOTBESCHOUWING

ook voor de forfaitaire bedrijven 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 0,712 miljoen.

8.2.7 HUISHOUDENS

Voor de huishoudens wordt het aantal kve's gelijk aan het huidige aantal v.e.'s.

8.2.8 TOTAALOVERZICHT AANTAL KOSTENVEROOR- ZAKINGSEENHEDEN

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

8.2.9 EFFECT OP TARIEVEN EN LASTENDRUK

De tabel geeft aan dat de voorstellen van de CAB er in resulteren dat het totaal aantal kve's van bedrijven en huishoudens landelijk 20,861 miljoen is. Door het delen van de totale nieuwe opbrengst van de zuiveringsheffing die na stap 3 (einde paragraaf 8.2.3) is weergegeven door dit aantal kve's kan het nieuwe gewogen gemiddelde tarief van de waterschappen worden berekend. Dit is € 65,16 per kve. In 2017 is het gewogen gemiddelde tarief van de (huidige) zuiveringsheffing € 56,31 per v.e. De voorstellen van CAB leiden tot een stijging van het tarief van de zuiveringsheffing met gemiddeld 15,7%. De volgende tabel geeft per waterschap de ramingen van de nieuwe tarieven weer. Hieruit blijkt dat er grote verschillen tussen het nieuwe en het oude tarief zijn: de ontwikkeling loopt uiteen van een stijging van 5,3% tot een stijging van 27,9%.

Waterschap	Huidig tarief per v.e.	Nieuw tarief per kve	Verandering
Aa en Maas	47,16	60,31	27,9%
Amstel, Gooi en Vecht	52,65	58,31	10,8%
Brabantse Delta	52,74	62,00	17,6%
De Dommel	48,48	58,20	20,1%
De Stichtse Rijnlanden	64,08	72,76	13,5%
Delfland	93,50	104,16	11,4%

Waterschap	Huidig tarief per v.e.	Nieuw tarief per kve	Verandering
Drents Overijsselse Delta	53,97	63,37	17,4%
Fryslân	57,20	63,05	10,2%
Hollands Noorderkwartier	57,17	65,04	13,8%
Hollandse Delta	52,68	59,52	13,0%
Hunze en Aa's	75,93	79,98	5,3%
Limburg	47,08	56,63	20,3%
Noorderzijlvest	63,11	75,94	20,3%
Rijn en IJssel	48,89	59,59	21,9%
Rijnland	56,30	63,80	13,3%
Rivierenland	53,98	61,39	13,7%
Scheldestromen	57,61	70,19	21,8%
Schieland en de Krimpenerwaard	52,63	58,84	11,8%
Vallei en Veluwe	50,88	60,22	18,4%
Vechtstromen	50,24	60,91	21,2%
Zuiderzeeland	57,38	66,68	16,2%
		Gemiddeld	15,7%

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

Bedragen in euro's	Betaalt nu	Betaalt straks	Verandering betaling
Eenpersoonshuishouden	57	66	1,15
Meerpersoonshuishouden	169	196	1,16
Agrarisch bedrijf	169	200	1,16
Groothandel ¹	393	304	0,77
Productiebedrijf ²	16.684	11.831	0,71

¹ nu 7 v.e., straks 4,7 kve

² Nu 300 v.e., straks gemiddeld 180 kve

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN

8 FINANCIËLE GEVOLGEN
8.1 INLEIDING
8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
**8.2.1 OPSLAG OP HET TARIEF T.B.V.
BEKOSTIGING EXTRA AFKOPPEL-
MAATREGELEN**
**8.2.2 VERONTREINIGINGSHEFFING OP
EFFLUENTLOZINGEN**
**8.2.3 EFFECT VAN DE NIEUWE FORMULE OP
EFFLUENTLOZINGEN OP RIJKSWATER**
8.2.4 MEETBEDRIJVEN
8.2.5 TABELBEDRIJVEN
8.2.6 FORFAITAIRE BEDRIJVEN
8.2.7 HUISHOUDENS
**8.2.8 TOTAALOVERZICHT AANTAL KOSTEN-
VEROORZAKINGSEENHEDEN**
8.2.9 EFFECT OP TARIEVEN EN LASTENDRUK
8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
9 SLOTBESCHOUWING

Waterschap	Nieuwe aantal kostenveroorzakingseenheden						Huidig aantal vervuilings- eenheden
	Eenpersoons- huishoudens	Meer- persoons- huishoudens	Forfaitaire bedrijven	Tabel- bedrijven	Meet- bedrijven	Totaal	
Aa en Maas	90.400	651.300	40.000	90.450	125.033	997.183	1.142.200
Amstel, Gooi en Vecht	244.350	990.150	59.200	189.141	45.182	1.528.023	1.638.200
Brabantse Delta	97.000	720.500	23.300	102.309	111.283	1.054.392	1.160.063
De Dommel	158.893	750.000	35.000	86.497	45.614	1.076.004	1.164.793
De Stichtse Rijnlanden	94.662	640.101	49.754	113.026	35.576	933.119	999.037
Delfland	195.000	936.000	45.000	147.333	23.509	1.346.842	1.440.900
Drents Overijsselse Delta	73.036	520.464	32.292	61.578	62.290	749.660	821.800
Fryslân	88.600	543.600	44.000	81.070	65.761	823.031	917.500
Hollands Noorderkwartier	160.978	1.020.944	43.109	102.825	72.616	1.400.472	1.482.531
Hollandse Delta	80.001	899.274	40.723	115.502	67.801	1.203.301	1.305.700
Hunze en Aa's	59.000	355.800	23.000	60.535	7.925	506.259	541.150
Limburg	163.500	994.500	63.000	157.450	85.865	1.464.315	1.599.500
Noorderzijlvest	53.600	283.400	21.000	36.180	2.603	396.783	415.065
Rijn en IJssel	86.100	535.500	22.063	69.805	103.874	817.342	927.150
Rijnland	159.000	1.074.000	30.000	117.250	53.853	1.434.103	1.528.000
Rivierenland	113.700	853.300	30.000	87.033	44.339	1.128.372	1.201.000
Scheldestromen	57.719	353.637	19.640	61.861	15.110	507.967	553.425
Schieland en de Krimpenerwaard	96.500	492.132	26.261	72.416	11.584	698.893	742.336
Vallei en Veluwe	127.616	943.500	18.400	146.684	97.831	1.334.031	1.477.467
Vechtstromen	103.900	693.100	32.247	87.136	88.449	1.004.831	1.085.900
Zuiderzeeland	45.850	333.750	14.000	33.299	29.127	456.026	497.700
Totaal	2.349.405	14.584.952	711.989	2.019.379	1.195.227	20.860.952	22.641.417

8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING

De verontreinigingsheffing kent als leidend principe 'de vervuiler betaalt'. Redenerend vanuit een volledige toepassing van dat principe is de CAB tot de conclusie gekomen dat twee belangrijke vervuilingbronnen van oppervlaktewater thans ten onrechte niet in de heffing worden betrokken:

- lozingen van effluent van zuiveringsinstallaties op water dat bij waterschappen in beheer is;

- lozingen als gevolg van overstorten vanuit de riolering die in beheer is bij gemeenten.

De CAB adviseert ook voor diffuse verontreiniging van oppervlaktewater vanuit de landbouw een heffing toe te gaan passen. Omdat het onderzoek naar de vormgeving van deze heffing op dit moment nog niet is afgerond, is hiermee in de berekeningen van de financiële effecten nog geen rekening gehouden.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.4.1 INLEIDING
 - 8.4.2 DATAMATERIAAL
 - 8.4.3 METHODE EN REFERENTIE
 - 8.4.4 INVLOED VAN DE EXTRA OPBRENGST
VAN DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL

9 SLOTBESCHOUWING

Zoals in bijlage 12 wordt aangegeven, wordt geraamd dat het in de heffing betrekken van de twee lozingen tot een extra opbrengst van de verontreinigingsheffing van € 66,2 miljoen zal leiden. Deze opbrengst zorgt er voor dat de opbrengst van de watersysteemheffing lager kan worden vastgesteld. De opbrengst van de heffing op riooloverstorten wordt geraamd op € 1,8 miljoen. Omdat alle berekeningen die ten behoeve van deze paragraaf zijn gemaakt zijn gebaseerd op bedragen per waterschap, zou dit betekenen dat deze € 1,8 miljoen naar waterschap zou moeten worden gespecificeerd. Vooralsnog heeft de CAB echter geen informatie gevonden waarmee deze specificatie kan worden gemaakt. Vandaar dat in de hierna volgende berekeningen/ resultaten geen rekening is gehouden met dit deel van de extra opbrengst van de verontreinigingsheffing.

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

Waterschap	Opbrengst effluentlozingen = Totaal meegerekende extra opbrengst verontreinigingsheffing
Aa en Maas	5.737.519
Amstel, Gooi en Vecht	933.896
Brabantse Delta	1.150.860
De Dommel	5.593.991
De Stichtse Rijnlanden	2.885.876
Delfland	0
Drents Overijsselse Delta	2.298.846
Fryslân	4.114.279
Hollands Noorderkwartier	5.147.756
Hollandse Delta	698.354
Hunze en Aa's	2.425.995
Limburg	6.067.660
Noorderzijlvest	3.676.507
Rijn en IJssel	2.095.161
Rijnland	4.642.809

Waterschap	Opbrengst effluentlozingen = Totaal meegerekende extra opbrengst verontreinigingsheffing
Rivierenland	2.310.527
Scheldestromen	3.321.918
Schieland en de Krimpenerwaard	105.449
Vallei en Veluwe	3.477.329
Vechtstromen	6.105.231
Zuiderzeeland	1.565.537
Totaal	64.355.498

8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING

8.4.1 INLEIDING

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

1. bied waterschappen de mogelijkheid om de kosten van zogenaamde plusvoorzieningen apart te verhalen;
2. de kostentoedeling vindt voortaan plaats op basis van het Gebiedsmodel. Dit model kent expliciete bandbreedtes voor de kostenaandelen ingezetenen en ongebouwd, welke in de wet worden vastgelegd, en daardoor een impliciete bandbreedte voor het gebouwd. De bepaling van het ingezetenaandeel blijft ongewijzigd plaatsvinden. Voor de kostentoedeling naar gebouwd en ongebouwd maken de besturen als hulpmiddel gebruik van de door de CAB ontwikkelde methode die zich baseert op de BBP-structuur (zie hoofdstuk 4 van het rapport voor een nadere toelichting);
3. voor de eigenaren van natuurterreinen zelf gaat een tarief van 20% van het tarief van het ongebouwd gelden. Dit percentage wordt in de wet vastgelegd. De overige kosten die in de kostentoedeling aan natuur worden toegerekend worden bij de ingezetenen in rekening gebracht als opslag op het kostenaandeel dat in de kostentoedeling wordt bepaald;
4. schaf met uitzondering van de tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken alle bestaande mogelijkheden om tarieven te differentiëren af.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.4.1 INLEIDING
 - 8.4.2 DATAMATERIAAL
 - 8.4.3 METHODE EN REFERENTIE
 - 8.4.4 INVLOED VAN DE EXTRA OPBRENGST
VAN DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
- 9 SLOTBESCHOUWING

Vanuit het perspectief van het in beeld brengen van de financiële consequenties geldt ten aanzien van het eerste voorstel, dat van de plusvoorzieningen, dat deze mogelijkheid wordt vertaald in een facultatieve wettelijke bepaling, zodat waterschappen de keuze-mogelijkheid hebben wel of niet te gaan heffen. Gegeven het facultatieve karakter en het feit dat op dit moment nog geen enkele schatting van de opbrengst kan worden gegeven, wordt in de hierna volgende berekeningen geen rekening gehouden met opbrengsten uit plusvoorzieningen.

8.4.2 DATAMATERIAAL

De berekeningen zijn zo veel mogelijk gebaseerd op de meest actuele gegevens, zijnde de gegevens die de waterschappen voor hun belastingheffing in het jaar 2017 hebben gehanteerd. Vanwege het ontbreken van bepaalde gegevens, moesten echter enkele aannames worden gedaan en voorts is een vereenvoudiging gehanteerd om het model niet te complex te maken. Het gaat om het volgende:

- de Unie beschikt niet over een volledig bestand van de kosten die elf waterschappen los van hun reguliere kostentoedeling rechtstreeks aan belastingplichtige categorieën toerekenen (het gaat om de kosten van de WOZ, kwijschelding, overige kosten van heffing&invordering en verkiezingen);
- In de berekeningen wordt wat betreft het huidige stelsel alleen rekening gehouden met de tariefdifferentiatie wegen. Het rekenmodel zou te complex worden wanneer ook de overige tariefdifferentiaties die waterschappen toepassen in de berekeningen zouden moeten worden opgenomen. Het abstraheren van de overige tariefdifferentiaties doet geen geweld aan het beeld dat wat betreft de effecten van de voorstellen wordt gegeven.

Gevolg van het voorgaande is dat de berekeningen die in deze paragraaf zijn weergegeven op een aantal punten afwijken van de berekeningen die de waterschappen hebben gedaan bij de vaststelling van hun tarieven voor 2017. Als gevolg hiervan zijn de bedragen in deze notitie voor de verschillende betalende groepen niet exact datgene wat nu of in de toekomst door deze groepen wordt betaald, maar een goede benade-

ring daarvan. Omdat de bedragen vooral bedoeld zijn om verschillen tussen de huidige situatie en de bewegingen die de voorstellen van de CAB veroorzaken zichtbaar te maken, is exacte overeenkomst met de werkelijkheid ook niet noodzakelijk. Voor het doel waarvoor de cijfers zijn opgesteld voldoen deze prima, maar de uitkomsten moeten niet worden gebruikt om te vergelijken met de werkelijke belastingopbrengsten, tarieven en lastendruk van 2017. Net zoals voor de cijfers die eerder ten aanzien van de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing zijn gepresenteerd, geldt dus ook voor de cijfers van de watersysteemheffing dat zij een indicatief karakter hebben. Wat betreft de watersysteemheffing komt daar nog bij dat de uitkomsten van de kostentoedeling volgens het Gebiedsmodel afhankelijk zijn van de keuzes die de individuele waterschapsbesturen maken.

8.4.3 METHODE EN REFERENTIE

De financiële gevolgen van de voorstellen van de CAB zijn in deze paragraaf steeds 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 door de verschillende (sub)categorieën belastingplichtigen aan watersysteemheffing worden opgebracht zijn in miljoenen euro's de volgende.

Categorie	Opbrengst	Aandeel
Ingezetenen	574	40,56%
Gebouwd	657	46,48%
Overig ongebouwd ¹	144	10,17%
Wegen	37	2,63%
Natuur	2	0,16%
Totaal	1.414	100%

¹ 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.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.4.1 INLEIDING
 - 8.4.2 DATAMATERIAAL
 - 8.4.3 METHODE EN REFERENTIE
 - 8.4.4 INVLOED VAN DE EXTRA OPBRENGST
VAN DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL

9 SLOTBESCHOUWING

8.4.4 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, heeft financiële consequenties voor de watersysteemheffing. Deze opbrengsten zorgen er voor dat de opbrengst van de watersysteemheffing lager kan worden vastgesteld. Omdat de opbrengst van de verontreinigingsheffing op riooloverstorten (landelijk € 1,8 miljoen) niet per

waterschap kan worden uitgesplitst, wordt deze niet in de berekeningen betrokken. Dit geldt eveneens voor de opbrengst van de door de CAB voorgestelde heffing op diffuse emissies vanuit de landbouw, omdat het onderzoek naar de vormgeving van deze heffing nog loopt.

De volgende tabel geeft de invloed weer van de extra opbrengst van de verontreinigingsheffing op de opbrengst van de watersysteemheffing (bedragen in miljoenen euro's).

Waterschap	Belastingopbrengst watersysteemheffing 2017 huidig	Opbrengst effluentlozingen	Belastingopbrengst watersysteemheffing 2017 'nieuw'	Verschil
Aa en Maas	59,4	5,7	53,6	90%
Amstel, Gooi en Vecht	101,6	0,9	100,7	99%
Brabantse Delta	60,0	1,2	58,9	98%
De Dommel	42,5	5,6	36,9	87%
De Stichtse Rijnlanden	54,2	2,9	51,4	95%
Delfland	100,0	0,0	100,0	100%
Drents Overijsselse Delta	70,1	2,3	67,8	97%
Fryslân	83,7	4,1	79,6	95%
Hollands Noorderkwartier	125,5	5,1	120,3	96%
Hollandse Delta	79,3	0,7	78,6	99%
Hunze en Aa's	42,5	2,4	40,0	94%
Limburg	58,0	6,1	52,0	90%
Noorderzijlvest	34,8	3,7	31,1	89%
Rijn en IJssel	40,8	2,1	38,7	95%
Rijnland	109,5	4,6	104,8	96%
Rivierenland	96,0	2,3	93,7	98%
Scheldestromen	47,4	3,3	44,1	93%
Schieland en de Krimpenerwaard	45,9	0,1	45,8	100%
Vallei & Veluwe	57,5	3,5	54,0	94%
Vechtstromen	62,6	6,1	56,5	90%
Zuiderzeeland	42,5	1,6	41,0	96%
Totaal	1.414,0	64,4	1.349,6	95%

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
 - 8.5.1 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' MINIMUM BANDBREEDTE
 - 8.5.2 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' 20% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.3 KOSTENAANDEEL ONGEBOUWD NEEMT
TOE MET % AREAALUITBREIDING A.G.V.
TOETREDEN NATUUR
 - 8.5.4 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' 50% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.5 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' VERDUBBELT T.O.V. HUIDIG
 - 8.5.6 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' OP MAXIMUM BANDBREEDTE
- 9 SLOTBESCHOUWING

De onderstaande tabel geeft aan wat de effecten zijn als de nieuwe opbrengst van de watersysteemheffing, zijnde afgerond € 1350 miljoen, in rekening zou worden gebracht met de huidige kosten-toedeling. Hierbij geeft de vierde kolom de verandering van de opbrengst weer. Een getal onder de 1 betekent dat opbrengst daalt (dus '0,96' betekent 96% van het bedrag van nu betalen). Een getal boven de 1 zou betekenen dat de opbrengst stijgt ('1,03' zou inhouden 3% meer dan nu).

Categorie	Opbrengst Huidig	Opbrengst Huidig -/ verontreini- gingsheffing	Verandering opbrengst
Ingezetenen	574	550	0,96
Gebouwd	657	625	0,95
Overig ongebouwd	144	136	0,95
Wegen	37	35	0,95
Natuur	2	2	0,94
Totaal	1.414	1.350	0,95

8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL; OPBRENGST WATERSYSTEEMHEFFING, TARIEVEN EN LASTENDRUK ALLE BELASTINGEN

In deze paragraaf worden de financiële gevolgen van het Gebiedsmodel weergegeven op basis van enkele voorbeeldberekeningen. Deze berekeningen gaan er vanuit dat alle waterschappen een vergelijkbare keuze maken ten aanzien van het kostenaandeel ingezetenen en ongebouwd. Bij iedere keuze die in beeld is gebracht, zijn in deze paragraaf allereerst de gevolgen voor de opbrengsten op landelijk niveau weergegeven. Deze gevolgen zijn de optelsom van de gevolgen per waterschap. Deze individuele gevolgen worden niet in deze paragraaf gepresenteerd, omdat er anders een onoverzichtelijk geheel zou ontstaan, maar zijn wel in bijlage 15 terug te vinden.



Zoals bijlage 15 laat zien, zijn als tweede ook de tarieven van de verschillende belastingen per waterschap in beeld gebracht.

Daarmee is tot slot de lastendruk als gevolg van zowel de watersys-
teemheffing als de zuiveringsheffing voor de acht 'Unieprofielen' (veel
voorkomende situaties) van huishoudens en bedrijven en een profiel
wegen berekend. Deze profielen hebben de volgende kenmerken:

- een éénpersoonshuishouden in een huurwoning;
- een meerpersoonshuishouden in een huurwoning;
- een éénpersoonshuishouden in een koopwoning met WOZ-
waarde van € 200.000;
- een meerpersoonshuishouden in een koopwoning met
WOZ-waarde van € 200.000;
- een agrarisch bedrijf met bedrijfsopstallen met WOZ-waarde van
€ 400.000 en 40 ha grond; bedrijf heeft nu 3 vervuilingseenheden;
- een natuurterrein van 1.000 ha;
- 500 ha wegen van een gemeente;
- een groothandel met bedrijfspand met WOZ-waarde van
€ 2.400.000; dit tabelbedrijf heeft nu 7 vervuilingseenheden;
- productiebedrijf voedingsmiddelen met fabriek met WOZ-
waarde van € 12.000.000; dit meetbedrijf heeft nu 300 vervuiling-
eenheden.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
 - 8.5.1 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' MINIMUM BANDBREEDTE
 - 8.5.2 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' 20% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.3 KOSTENAANDEEL ONGEBOUWD NEEMT
TOE MET % AREAALUITBREIDING A.G.V.
TOETREDEN NATUUR
 - 8.5.4 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' 50% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.5 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' VERDUBBELT T.O.V. HUIDIG
 - 8.5.6 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' OP MAXIMUM BANDBREEDTE
- 9 SLOTBESCHOUWING

Ook dit is per waterschap in bijlage 15 opgenomen. In deze paragraaf is de gewogen gemiddelde lastendruk(ontwikkeling) in beeld gebracht. Waar het bij de opbrengstontwikkeling alleen om de watersysteemheffing gaat, gaat het bij de lastendruk ook om de zuiveringsheffing. De heffing op diffuse emissies op oppervlaktewater vanuit de landbouw is niet meegenomen, omdat de vormgeving daarvan nog wordt onderzocht.

De voorbeeldberekeningen die zijn uitgevoerd kunnen als volgt worden samengevat:

Paragraaf	Ingezetenen nieuw	Ongebouwd nieuw	Gebouwd nieuw	Natuur
8.5.1	Huidig kostenaandeel + 80% kosten natuur	Minimum bandbreedte	100% -/- kostenaandeel ingezetenen -/- kostenaandeel ongebouwd nieuw	Tarief = 20% tarief overig ongebouwd
8.5.2	Huidig kostenaandeel + 80% kosten natuur	Kostenaandeel ongebouwd oud + 20%	100% -/- kostenaandeel ingezetenen -/- kostenaandeel ongebouwd nieuw	Tarief = 20% tarief overig ongebouwd
8.5.3	Huidig kostenaandeel + 80% kosten natuur	Kostenaandeel ongebouwd oud + % areaaluitbreiding ongebouwd nieuw	100% -/- kostenaandeel ingezetenen -/- kostenaandeel ongebouwd nieuw	Tarief = 20% tarief overig ongebouwd
8.5.4	Huidig kostenaandeel + 80% kosten natuur	Kostenaandeel ongebouwd oud + 50%	100% -/- kostenaandeel ingezetenen -/- kostenaandeel ongebouwd nieuw	Tarief = 20% tarief overig ongebouwd
8.5.5	Huidig kostenaandeel + 80% kosten natuur	Kostenaandeel ongebouwd oud + 100%	100% -/- kostenaandeel ingezetenen -/- kostenaandeel ongebouwd nieuw	Tarief = 20% tarief overig ongebouwd
8.5.6	Huidig kostenaandeel + 80% kosten natuur	Maximum bandbreedte	100% -/- kostenaandeel ingezetenen -/- kostenaandeel ongebouwd nieuw	Tarief = 20% tarief overig ongebouwd

De tariefdifferentiatie wegen is wel onderdeel van de cijfers van de huidige kostentoedeling waarmee wordt vergeleken, maar vervallen in de cijfers van het Gebiedsmodel. De CAB stelt immers voor deze differentiatie af te schaffen.

Nogmaals wordt benadrukt dat de uitkomsten van het Gebiedsmodel afhankelijk zijn van de keuzes die de individuele waterschapsbesturen maken.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
 - 8.5.1 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' MINIMUM BANDBREEDTE
 - 8.5.2 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' 20% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.3 KOSTENAANDEEL ONGEBOUWD NEEMT TOE MET % AREAALUITBREIDING A.G.V. TOETREDEN NATUUR
 - 8.5.4 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' 50% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.5 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' VERDUBBELT T.O.V. HUIDIG
 - 8.5.6 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' OP MAXIMUM BANDBREEDTE
- 9 SLOTBESCHOUWING

8.5.1 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' MINIMUM BANDBREEDTE

We beginnen met het bij ieder waterschap invoeren van een kosten-aandeel 'ongebouwd nieuw' dat op het minimum van de bandbreedte ligt. Dit geeft het volgende beeld:

Opbrengst watersysteemheffing, aandeel ongebouwd minimum bandbreedte

Categorie	Opbrengst Huidig	Opbrengst Gebiedsmodel -/ verontreinigingsheffing	Verandering opbrengst
Ingezetenen	574	569	0,99
Gebouwd	657	691	1,05
Overig ongebouwd	144	78	0,54
Wegen	37	7	0,18
Natuur	2	5	2,06
Totaal	1.414	1.350	

De meest opvallende uitkomsten zijn:

- bedrag ingezetenen neemt iets af;
- bedrag van gebouwd neemt toe;
- bedrag overig ongebouwd neemt sterk af (hierbij komt wellicht nog wel een heffing voor de landbouw voor diffuse verontreiniging);
- bedrag wegen neemt zeer sterk af vanwege het feit dat het nieuwe stelsel geen tariefdifferentiatie wegen kent;
- bedrag natuur neemt relatief sterk toe vanwege het toetreden tot de categorie ongebouwd.

Lastendruk watersysteem- en zuiveringsheffing (landelijk gewogen gemiddelden)

	Betaalt nu	Betaalt straks	Verandering betaling
Eenpersoonshuishouden, huurwoning	139	147	1,06
Meerpersoonshuishouden, huurwoning	249	274	1,10
Eenpersoonshuishouden, koopwoning	205	216	1,05
Meerpersoonshuishouden, koopwoning	317	346	1,09
Agrarisch bedrijf ¹	3.119	1.786	0,57
Natuurterrein (1000 ha)	4.097	8.302	2,03
Wegenpakket 500 ha	96.751	17.183	0,18
Groothandel (nu 7 v.e., straks 4,7 kve)	1.204	1.154	0,96
Productiebedrijf (nu 300 v.e., straks gemiddeld 180 kve)	20.857	16.194	0,78

¹ Voor de agrarische sector komt er wellicht nog een heffing op de diffuse verontreiniging van oppervlaktewater.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
 - 8.5.1 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' MINIMUM BANDBREEDTE
 - 8.5.2 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' 20% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.3 KOSTENAANDEEL ONGEBOUWD NEEMT TOE MET % AREAALUITBREIDING A.G.V. TOETREDEN NATUUR
 - 8.5.4 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' 50% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.5 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' VERDUBBELT T.O.V. HUIDIG
 - 8.5.6 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' OP MAXIMUM BANDBREEDTE
- 9 SLOTBESCHOUWING

8.5.2 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' 20% HOGER DAN HUIDIG

Als tweede gaan we uit van een kostenaandeel 'ongebouwd nieuw' dat bij alle waterschappen 20% hoger ligt dan het huidige aandeel 'ongebouwd oud'. Dat leidt tot de volgende resultaten:

Opbrengst watersysteemheffing, aandeel ongebouwd +20%

Categorie	Opbrengst Huidig	Opbrengst Gebiedsmodel -/- verontreinigingsheffing	Verandering opbrengst
Ingezetenen	574	583	1,02
Gebouwd	657	593	0,90
Overig ongebouwd	144	151	1,05
Wegen	37	14	0,39
Natuur	2	8	3,64
Totaal	1.414	1.350	

De uitkomsten zijn:

- bedrag ingezetenen neemt iets toe;
- bedrag van gebouwd neemt vrij sterk af;
- bedrag overig ongebouwd neemt iets toe (hierbij komt wellicht nog een heffing voor de landbouw voor diffuse verontreiniging);
- bedrag wegen neemt fors af vanwege het feit dat het nieuwe stelsel geen tariefdifferentiatie wegen kent;
- bedrag natuur neemt relatief fors toe vanwege het toetreden tot de categorie ongebouwd.

Lastendruk watersysteem- en zuiveringsheffing (landelijk gewogen gemiddelden)

	Betaalt nu	Betaalt straks	Verandering betaling
Eenpersoonshuishouden, huurwoning	139	149	1,07
Meerpersoonshuishouden, huurwoning	249	276	1,11
Eenpersoonshuishouden, koopwoning	205	208	1,02
Meerpersoonshuishouden, koopwoning	317	338	1,07
Agrarisch bedrijf ¹	3.119	3.503	1,12
Natuurterrein (1000 ha)	4.097	13.259	3,24
Wegenpakket 500 ha	96.751	38.782	0,40
Groothandel (nu 7 v.e., straks 4,7 kve)	1.204	1.034	0,86
Productiebedrijf (nu 300 v.e., straks gemiddeld 180 kve)	20.857	15.572	0,75

¹ Voor de agrarische sector komt er wellicht nog een heffing op de diffuse verontreiniging van oppervlaktewater.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
 - 8.5.1 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' MINIMUM BANDBREEDTE
 - 8.5.2 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' 20% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.3 KOSTENAANDEEL ONGEBOUWD NEEMT
TOE MET % AREAALUITBREIDING A.C.V.
TOETREDEN NATUUR
 - 8.5.4 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' 50% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.5 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' VERDUBBELT T.O.V. HUIDIG
 - 8.5.6 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD
NIEUW' OP MAXIMUM BANDBREEDTE
- 9 SLOTBESCHOUWING

8.5.3 KOSTENAANDEEL ONGEBOUWD NEEMT TOE MET % AREAALUITBREIDING A.G.V. TOETREDEN NATUUR

Als derde brengen we de effecten in beeld van de (theoretische) situatie dat alle waterschappen zouden besluiten het 'kostenaandeel ongebouwd nieuw' te laten stijgen met het % dat het areaal ongebouwd toeneemt als gevolg van het toetreden van natuur tot het ongebouwd. Dit heeft de volgende effecten:

Opbrengst watersysteemheffing, aandeel ongebouwd neemt toe met % areaaluitbreiding a.g.v. toetreden natuur

Categorie	Opbrengst Huidig	Opbrengst Gebiedsmodel -/ verontreinigingsheffing	Verandering opbrengst
Ingezetenen	574	586	1,02
Gebouwd	657	583	0,89
Overig ongebouwd	144	157	1,09
Wegen	37	15	0,40
Natuur	2	9	3,98
Totaal	1.414	1.350	

De meest opvallende uitkomsten zijn:

- bedrag ingezetenen neemt iets toe;
- bedrag van gebouwd neemt af;
- bedrag overig ongebouwd neemt iets toe (hierbij komt wellicht voor de landbouw nog een lastenverzwaring als gevolg van een heffing voor diffuse verontreiniging);
- bedrag wegen neemt fors af vanwege het feit dat het nieuwe stelsel geen tariefdifferentiatie wegen kent;
- bedrag natuur neemt relatief fors toe vanwege het toetreden tot de categorie ongebouwd.

Lastendruk watersysteem- en zuiveringsheffing (landelijk gewogen gemiddelden)

	Betaalt nu	Betaalt straks	Verandering betaling
Eenpersoonshuishouden, huurwoning	139	149	1,07
Meerpersoonshuishouden, huurwoning	249	277	1,11
Eenpersoonshuishouden, koopwoning	205	208	1,01
Meerpersoonshuishouden, koopwoning	317	337	1,06
Agrarisch bedrijf ¹	3.119	3.609	1,16
Natuurterrein (1000 ha)	4.097	14.170	3,46
Wegenpakket 500 ha	96.751	40.229	0,42
Groothandel (nu 7 v.e., straks 4,7 kve)	1.204	1.021	0,85
Productiebedrijf (nu 300 v.e., straks gemiddeld 180 kve)	20.857	14.503	0,74

¹ Voor de agrarische sector komt er wellicht nog een heffing op de diffuse verontreiniging van oppervlaktewater.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
 - 8.5.1 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' MINIMUM BANDBREEDTE
 - 8.5.2 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' 20% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.3 KOSTENAANDEEL ONGEBOUWD NEEMT TOE MET % AREAALUITBREIDING A.G.V. TOETREDEN NATUUR
 - 8.5.4 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' 50% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.5 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' VERDUBBELT T.O.V. HUIDIG
 - 8.5.6 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' OP MAXIMUM BANDBREEDTE
- 9 SLOTBESCHOUWING

8.5.4 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' 50% HOGER DAN HUIDIG

Als volgende gaan we uit van een kostenaandeel 'ongebouwd nieuw' dat 50% hoger ligt dan het huidige aandeel 'ongebouwd oud'. Eén waterschap zou door deze verhoging buiten de bandbreedte komen en is met het maximum van de bandbreedte in de berekening meegenomen. De resultaten zijn als volgt:

Opbrengst watersysteemheffing, aandeel ongebouwd +50%

Categorie	Opbrengst Huidig	Opbrengst Gebiedsmodel -/- verontreinigingsheffing	Verandering opbrengst
Ingezetenen	574	591	1,03
Gebouwd	657	543	0,83
Overig ongebouwd	144	188	1,30
Wegen	37	18	0,48
Natuur	2	10	4,53
Totaal	1.414	1.350	

De uitkomsten zijn:

- bedrag ingezetenen neemt iets toe;
- bedrag van gebouwd neemt sterk af;
- bedrag agrarisch neemt toe (hierbij komt wellicht nog een heffing voor de landbouw voor diffuse verontreiniging);
- bedrag wegen neemt fors af vanwege het feit dat het nieuwe stelsel geen tariefdifferentiatie wegen kent;
- bedrag natuur neemt fors toe vanwege het toetreden tot de categorie ongebouwd.

Lastendruk watersysteem- en zuiveringsheffing (landelijk gewogen gemiddelden)

	Betaalt nu	Betaalt straks	Verandering betaling
Eenpersoonshuishouden, huurwoning	139	150	1,08
Meerpersoonshuishouden, huurwoning	249	278	1,12
Eenpersoonshuishouden, koopwoning	205	204	1,00
Meerpersoonshuishouden, koopwoning	317	333	1,05
Agrarisch bedrijf ¹	3.119	4.263	1,37
Natuurterrein (1000 ha)	4.097	16.532	4,04
Wegenpakket 500 ha	96.751	48.228	0,50
Groothandel (nu 7 v.e., straks 4,7 kve)	1.204	969	0,81
Productiebedrijf (nu 300 v.e., straks gemiddeld 180 kve)	20.857	15.230	0,73

¹ Voor de agrarische sector komt er wellicht nog een heffing op de diffuse verontreiniging van oppervlaktewater.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
 - 8.5.1 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' MINIMUM BANDBREEDTE
 - 8.5.2 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' 20% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.3 KOSTENAANDEEL ONGEBOUWD NEEMT TOE MET % AREAALUITBREIDING A.G.V. TOETREDEN NATUUR
 - 8.5.4 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' 50% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.5 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' VERDUBBELT T.O.V. HUIDIG
 - 8.5.6 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' OP MAXIMUM BANDBREEDTE
- 9 SLOTBESCHOUWING

8.5.5 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' VERDUBBELT TEN OPZICHTE VAN HUIDIG

Nu gaan we uit van een kostenaandeel 'ongebouwd nieuw' dat verdubbelt, met andere woorden, dat 100% hoger ligt dan het huidige aandeel 'ongebouwd oud' (zeven waterschappen zouden met 100% verhoging buiten de bandbreedte komen; deze waterschappen zijn met het maximum van de bandbreedte in de sommen meegenomen). Dat leidt tot de volgende resultaten:

Opbrengst watersysteemheffing, aandeel ongebouwd +100%

Categorie	Opbrengst Huidig	Opbrengst Gebiedsmodel -/- verontreinigingsheffing	Verandering opbrengst
Ingezetenen	574	601	1,05
Gebouwd	657	484	0,74
Overig ongebouwd	144	230	1,60
Wegen	37	22	0,60
Natuur	2	13	5,63
Totaal	1.414	1.350	

De meest opvallende uitkomsten zijn:

- bedrag ingezetenen neemt iets toe
- bedrag van gebouwd neemt fors af;
- bedrag overig ongebouwd neemt fors toe (hierbij komt wellicht nog een heffing voor de landbouw voor diffuse verontreiniging);
- bedrag wegen neemt af vanwege het feit dat het nieuwe stelsel geen tariefdifferentiatie wegen kent;
- bedrag natuur neemt fors toe vanwege het toetreden tot de categorie ongebouwd.

Lastendruk watersysteem- en zuiveringsheffing (landelijk gewogen gemiddelden)

	Betaalt nu	Betaalt straks	Verandering betaling
Eenpersoonshuishouden, huurwoning	139	151	1,09
Meerpersoonshuishouden, huurwoning	249	279	1,12
Eenpersoonshuishouden, koopwoning	205	200	0,97
Meerpersoonshuishouden, koopwoning	317	328	1,04
Agrarisch bedrijf ¹	3.119	5.298	1,68
Natuurterrein (1000 ha)	4.097	20.132	4,91
Wegenpakket 500 ha	96.751	59.714	0,62
Groothandel (nu 7 v.e., straks 4,7 kve)	1.204	894	0,74
Productiebedrijf (nu 300 v.e., straks gemiddeld 180 kve)	20.857	14.842	0,71

¹ Voor de agrarische sector komt er wellicht nog een heffing op de diffuse verontreiniging van oppervlaktewater.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
 - 8.1 INLEIDING
 - 8.2 DE ZUIVERINGSHEFFING
 - 8.3 DE VERONTREINIGINGSHEFFING
 - 8.4 DE WATERSYSTEEMHEFFING
 - 8.5 RESULTATEN BEREKENINGEN GEBIEDSMODEL
 - 8.5.1 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' MINIMUM BANDBREEDTE
 - 8.5.2 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' 20% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.3 KOSTENAANDEEL ONGEBOUWD NEEMT TOE MET % AREAALUITBREIDING A.G.V. TOETREDEN NATUUR
 - 8.5.4 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' 50% HOGER DAN HUIDIG
 - 8.5.5 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' VERDUBBELT T.O.V. HUIDIG
 - 8.5.6 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' OP MAXIMUM BANDBREEDTE
- 9 SLOTBESCHOUWING

8.5.6 KOSTENAANDEEL 'ONGEBOUWD NIEUW' OP MAXIMUM BANDBREEDTE

Het laatste scenario is dat alle waterschappen uitkomen op het maximum van de bandbreedte voor het ongebouwd. Dit is voor de nodige waterschappen moeilijk voorstelbaar⁹³, maar het is goed het effect van de bovenkant van het spectrum te zien. Bij een gelijkblijvend aandeel voor de ingezetenen levert het als resultaten op:

Opbrengst watersysteemheffing, aandeel ongebouwd op max bandbreedte

Categorie	Opbrengst Huidig	Opbrengst Gebiedsmodel -/- verontreinigingsheffing	Verandering opbrengst
Ingezetenen	574	611	1,06
Gebouwd	657	428	0,65
Overig ongebouwd	144	267	1,86
Wegen	37	29	0,77
Natuur	2	15	6,72
Totaal	1.414	1.350	

De uitkomsten zijn als volgt:

- bedrag ingezetenen neemt toe;
- bedrag van gebouwd neemt zeer sterk af;
- bedrag overig ongebouwd neemt fors toe (hierbij komt wellicht nog een heffing voor de landbouw voor diffuse verontreiniging);
- bedrag wegen neemt af vanwege het feit dat het nieuwe stelsel geen tariefdifferentiatie wegen kent;
- bedrag natuur neemt fors toe vanwege het toetreden tot de categorie ongebouwd.

⁹³ Als voorbeeld zouden Amstel, Gooi en Vecht, Delfland, Schieland en de Krimpenerwaard, die nu een aandeel 'ongebouwd oud' hebben van 4-6%, dan 20% hanteren

Lastendruk watersysteem- en zuiveringsheffing (landelijk gewogen gemiddelden)

	Betaalt nu	Betaalt straks	Verandering betaling
Eenpersoonshuishouden, huurwoning	139	153	1,10
Meerpersoonshuishouden, huurwoning	249	280	1,13
Eenpersoonshuishouden, koopwoning	205	195	0,95
Meerpersoonshuishouden, koopwoning	317	325	1,02
Agrarisch bedrijf ¹	3.119	7.039	2,26
Natuurterrein (1000 ha)	4.097	22.658	5,53
Wegenpakket 500 ha	96.751	78.253	0,81
Groothandel (nu 7 v.e., straks 4,7 kve)	1.204	832	0,69
Productiebedrijf (nu 300 v.e., straks gemiddeld 180 kve)	20.857	14.555	0,70

¹ Voor de agrarische sector komt er wellicht nog een heffing op de diffuse verontreiniging van oppervlaktewater.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

9 SLOTBESCHOUWING

De afgelopen twee jaren heeft de CAB het belastingstelsel van de waterschappen grondig gezien. Dat heeft plaatsgevonden op een transparante en participatieve manier, zodat velen binnen en buiten de waterschapswereld de gelegenheid kregen om hun ideeën naar voren te brengen en te reageren op de bevindingen en gedachten van de CAB. Het in mei 2016 uitgebrachte tussenrapport heeft daarbij een nuttige rol gespeeld.

Kern van de voorstellen

De voorstellen van de CAB richten zich de versterking en aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen. Dat belastingstelsel is immers 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 een watersysteemheffing, een zuiveringsheffing en een 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?* Met het oog hierop wordt binnen deze drie heffingen een aantal concrete wijzigingen voorgesteld, ook omdat gebleken knelpunten of toekomstige ontwikkelingen, zoals de klimaatverandering, de energietransitie en de circulaire economie, daar om vragen.

Knelpunten huidig stelsel opgelost

De CAB denkt met haar voorstellen een aantal belangrijke knelpunten te hebben opgelost. De 'weeffout', de niet representatieve bijdrage van natuur en de niet langer bruikbare heffingsformules voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing zijn opgelost. De nieuwe heffingsformule voor de zuiveringsheffing draagt bij aan de oplossing

van de afhaakproblematiek doordat ook de hoeveelheid geloosd (afval)water in de heffing wordt meegenomen. Bovendien heeft de commissie de kans gezien om tevens een aantal voorstellen te doen die vallen onder de categorie 'noodzakelijk onderhoud aan het belastingstelsel'.

Flexibel en toekomstgericht en met aandacht voor regionale verschillen

De voorstellen van de CAB bieden de uitvoeringspraktijk de nodige flexibiliteit. De kosten van plusvoorzieningen kunnen nu 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. Naar de toekomst toe zijn de circulaire economie en de energietransitie voor de waterschappen buitengewoon belangrijke uitdagingen, zodat het goed is als deze ook ondersteund worden door hun belastingstelsel.

De mogelijkheden voor de waterschappen om in te spelen op regionale verschillen zijn behouden en zelfs versterkt. Om dit laatste hebben de waterschappen nadrukkelijk gevraagd. De nieuwe kostentoe-delingsmethode (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.

VOORWOORD

- 1 **DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ**
- 2 **AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES**
- 3 **VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL**
- 4 **ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING**
- 5 **ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING**
- 6 **ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING**
- 7 **OVERIGE ONDERWERPEN**
- 8 **FINANCIËLE GEVOLGEN**
- 9 **SLOTBESCHOUWING**

Gedragbeïnvloeding

Waar de CAB enigszins tot haar spijt maar heel beperkt in is geslaagd, is het op brede schaal inzetten van het belastingstelsel als gedragsbeïnvloedende prikkel. De CAB heeft hier heel goed naar gekeken, maar heeft gemeend te moeten volstaan met een relatief bescheiden prikkel met betrekking tot het afkoppelen van regenwater en door in de nieuwe heffingsformule voor de zuiveringsheffing een prikkel in te bouwen om minder dun water te lozen.

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, waar 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.

Lastenverdeling

Wat de effecten op de lastenverdeling 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 de werkzaamheden die de waterschappen voor de betreffende categorieën verrichten goed uit te leggen. Daarbij moet niet worden vergeten dat de voorstellen van de CAB enkele algemene patronen schetsen en de lasteneffecten uiteindelijk veelal afhankelijk zullen zijn van de keuzes die uiteindelijk door de individuele waterschapsbesturen zullen worden gemaakt.

Nader onderzoek

Voor een aantal onderwerpen, in het bijzonder het al dan niet (zwaarder) belasten van het onttrekken van oppervlaktewater en grondwater en de diffuse verontreiniging van oppervlaktewater vanuit de landbouw, geldt dat de CAB in dit concept-rapport geen definitieve voorstellen heeft opgenomen. De CAB heeft deze onderwerpen wel nadrukkelijk willen agenderen. Voor de verontreiniging vanuit de landbouw gaat de CAB er vanuit dat zij in haar advies aan het bestuur van de Unie een nader voorstel zal presenteren.

Consultatie

De commissie is benieuwd naar de reacties op de voorstellen en zal de input uit de consultatiefase meewegen in haar uiteindelijke eindadvies aan het Uniebestuur.

VOORWOORD

- 1 DE VOORSTELLEN VAN DE CAB OP EEN RIJ
- 2 AANLEIDING, OPDRACHT EN PROCES
- 3 VERTREKPUNTEN ONDERZOEK BELASTINGSTELSEL
- 4 ANALYSE EN VOORSTELLEN WATERSYSTEEM-
HEFFING
- 5 ANALYSE EN VOORSTELLEN ZUIVERINGSHEFFING
- 6 ANALYSE EN VOORSTELLEN VERONTREINIGINGS-
HEFFING
- 7 OVERIGE ONDERWERPEN
- 8 FINANCIËLE GEVOLGEN
- 9 SLOTBESCHOUWING

COLOFON

BEZOEKADRES

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

info@uvw.nl
www.uvw.nl
<https://cab.uvw.nl>