

Ervaringen met de uitvoering van heffingsverordeningen*

Inleiding

De kosten van de maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater worden verhaald op de lozers van afvalwater. De regels, die bij het verhalen van deze kosten in acht worden genomen, zijn vastgelegd in heffingsverordeningen.

Wijzigingen van heffingsverordeningen leiden over het algemeen tot een verlegging van de lasten van de ene categorie heffingsplichtigen naar een andere, bijv. van industrie naar inwoners of van de ene tak



IR. H. A. MEIJER
Hoogheemraadschap van
Rijnland, Leiden

van industrie naar een andere.

Zeker bij de zuiverende waterschappen is dit het geval, omdat de verontreinigingsheffing de enige bron van inkomsten is; door omslag van de uitgaven over de heffingsplichtigen dienen de begrotingen sluitend te worden gemaakt.

Nu er een reeks van jaren ervaring is opgedaan, zowel met het Uitvoeringsbesluit Verontreiniging Rijkswateren en de Modelheffingsverordening van de Unie van Waterschappen, is het zinvol om wat kanttekeningen te plaatsen.

Mijn kanttekeningen zullen betrekking hebben op de afvalwater-technologische aspecten van de heffingsregelingen, in de tweede inleiding van deze middag zal aandacht worden geschonken aan de bestuurlijke en politieke kanten van de materie.

Historie verontreinigingsheffing

Lang vóór de invoering van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) in december 1970 waren in ons land verschillende waterschappen belast met de actieve en passieve waterkwaliteitszorg. Deze waterschappen hadden heffingsregelingen, die onderling weinig verschillen vertoonden. Belangrijke kenmerken waren:

1. het aantal inwonerequivalenten werd vastgesteld met de formule:

$$\text{aantal i.e.} = \frac{Q \cdot \text{BZV}_5}{54}$$

* Inleiding gehouden op de voorjaarsvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Afvalwaterbehandeling en Waterkwaliteitsbeheer d.d. 11 mei 1977.

Q: aantal m³ afvalwater geloosd per produktiedag;
BZV₅: biochemisch zuurstofverbruik van het geloosde afvalwater in grammen per m³.

Bij afvalwater met veel bezinkbaar materiaal werd ook wel de volgende formule toegepast:

$$\text{aantal i.e.} = \frac{Q}{2} \cdot \left(\frac{\text{BZV}_5}{35} \text{ na bezinking} + \frac{S}{60} \right)$$

Q: aantal m³ afvalwater geloosd per produktiedag;
BZV₅ na bezinking; biochemisch verbruik van het van bezinksel ontdane afvalwater in grammen per m³;
S: concentratie bezinksel, uitgedrukt als droge stof in grammen per m³;

2. er werd gebruik gemaakt van een afvalwatercoëfficiëntentabel; deze tabel ging uit van 300 produktiedagen per jaar;

3. bij aansluiting van bedrijven op zuiveringstechnische werken kon een volume-correctie worden toegepast bij bedrijven met meer dan 2000 i.e. of een volume afvalwater van meer dan 60.000 m³ per jaar.

De filosofie achter deze heffingsregeling was: 'de vervuiler betaalt naar rato van de door hem afgegeven hoeveelheid vervuilende stoffen — het waterschap zorgt — indien nodig voor behandeling van dit afvalwater'.

Of het afvalwater van een heffingsplichtige wordt gezuiverd en op welke wijze en tegen welke kosten, maakt voor het verschuldigde heffingsbedrag als regel niet uit.

In de heffingsregeling zijn echter correctiemogelijkheden ingebouwd:

— als het volume afvalwater sterk afwijkt van dat bij huishoudelijk afvalwater en er daardoor relatief hogere zuiveringskosten moeten worden gemaakt, is de volume-correctie van toepassing;

— als de afvoer van het afvalwater in de tijd gezien op een zeer voordelige wijze of een nadelige wijze geschiedt, kan de piek-correctie of een herleidingsfactor c.q. seizoenscorrectie worden toegepast.

Deze correctiemogelijkheden waren bedoeld om onbillijkheden weg te nemen en onnodig hoge zuiveringslasten te vermijden. De inwoners werden bij deze heffingsregelingen aangeslagen via de belastbare opbrengst van gebouwde eigendommen, zodat alleen de huiseigenaren in de heffing waterkwaliteit werden betrokken.

Invoering van de WVO

Aan het inwerking treden van de WVO was verbonden het opzetten van een heffing-

systeem voor de Rijkswateren. Het Uitvoeringsbesluit Verontreiniging Rijkswateren (UVR) van 5 november 1970 behorend bij de WVO bevatte de regels, die door het Rijk voor de heffing worden gehanteerd. In de bijlagen I en II van het UVR worden de definities gegeven voor de berekening van het aantal i.e.:

voor afvalwater;

$$\text{aantal i.e.} = Q \cdot \left(\frac{\text{CZV} + 4,57 \cdot \text{N-kj}}{180} \right)$$

voor effluenten van zuiveringsinstallaties, onvervuild koelwater en oppervlaktewater;

$$\text{aantal i.e.} = Q \cdot \left(\frac{2,5 \cdot \text{BZV}_5 + 4,57 \cdot \text{N-kj}}{180} \right)$$

Q: aantal m³ afvalwater geloosd per produktiedag;

CZV: chemisch zuurstofverbruik van het geloosde afvalwater in grammen per m³;

N-kj: het gehalte aan Kjeldahl-stikstof van het geloosde afvalwater in grammen per m³.

Vergelijking met de eerder gegeven formule voor de berekening van de vervuilingswaarde van afvalwater leert, dat het Rijk voor afvalwater het biochemisch zuurstofverbruik heeft vervangen door het chemisch zuurstofverbruik met inbegrip van dat van stikstofverbindingen.

Dat dit bewust geschiedde is af te leiden uit de *Nota van toelichting op het Uitvoeringsbesluit*.

In bijlage III, 'Verschillen met bestaande heffingsystemen', wordt uiteengezet, dat het aanslagsysteem van de waterschappen dient voor het verhaal van kosten van zuiveringsinstallaties; terwijl het bij het Rijk gaat (artikel 19 WVO) om de belasting van het oppervlaktewater met zuurstofbindende stoffen.

Voor het Rijk is het volume geen kosten veroorzakende factor, terwijl evenmin een onderscheid kan worden gemaakt tussen bezinkbare en niet-bezinkbare afvalstoffen. Omdat de chemische industrie in belangrijke mate geconcentreerd is langs de Rijkswateren werd daarom de voorkeur gegeven aan het chemisch zuurstofverbruik, waarbij tevens de stikstofverbindingen konden worden betrokken. Een verschil in methode van vaststelling van de vervuilingswaarde bij Rijk en waterschappen werd, door het Rijk, gezien het verschil in doelstelling, niet als een bezwaar gevoeld.

Er dreigde in 1971 een situatie te ontstaan, waarbij bij lozing van eenzelfde hoeveelheid zuurstofbindende stoffen op oppervlaktewater de vervuilingswaarde voor de heffing op verschillende wijzen zou worden gewaardeerd. Bij de waterschappen met de BZV-formule en bij het Rijk met de CZV-formule.

Dit zou tot gevolg hebben gehad, dat het Rijk en de waterschappen niet van dezelfde afvalwatercoëfficiëntentabel gebruik zouden kunnen maken.

De Unie van Waterschappen besloot echter om voor de heffing op zuurstofbindende stoffen in afvalwater de eerder gegeven zgn. Rijksformule in te voeren. In de in 1972 uitgegeven model-heffingsverordening verontreiniging oppervlaktewateren van de Unie van Waterschappen — verder te noemen het Unie model — werd e.e.a. vastgelegd. Omdat voor de waterschappen de heffing het karakter heeft van een beheerdersheffing — houdt het Unie-model ook rekening met andere kosten aanbrengende factoren — als slib, het volume afvalwater, dat op zuiveringstechnische werken wordt aangevoerd, giftige stoffen; en kent het model een meer verfijnd opgezet systeem van correctie- en herleidingsfactoren.

Terwille van de uniformiteit volgt het Unie-model zoveel mogelijk het Uitvoeringsbesluit Verontreiniging Rijkswateren.

Verschil tussen inwonerequivalent en vervuilingseenheid

Een complicatie van het invoeren van de Rijksformule voor de berekening van het aantal 'inwonerequivalenten' voor de Rijksheffing is, dat het aantal 'inwonerequivalenten', dat in de zuiveringstechniek wordt gebruikt voor de aanduiding van de capaciteit en de belasting van een zuiveringsinstallatie met een andere formule wordt berekend, omdat zuiveringsinstallaties niet op de hoeveelheid CZV, maar op de hoeveelheid BZV worden gedimensioneerd. Het aantal i.e. voor de heffing wijkt — door de verschillende berekeningswijze — bij verschillende soorten industrieel afvalwater aanmerkelijk af van het aantal i.e. voor de zuiveringscapaciteit. Aan dit bezwaar is in het Unie-model tegemoet gekomen door de invoering van het begrip 'vervuilingseenheid' i.p.v. het begrip inwonerequivalent. Vervuilingseenheden zijn te beschouwen als schadelijksheids-eenheden of heffings-eenheden. Het zou verduidelijkend werken als ook in het UVR op dit begrip zou worden overgegaan.

Hiermee zou worden bereikt, dat het begrip i.e. zou kunnen worden gereserveerd voor de zuiveringstechniek.

Bestemming van de opbrengst van de heffingen

De opbrengst van de verontreinigingsheffing bij het Rijk is bestemd voor het geven van bijdragen in investeringskosten van zuiveringstechnische werken van anderen. Het Rijk exploiteert zelf geen

zuiveringstechnische werken. De kosten verbonden aan de passieve waterkwaliteitszorg — w.o. de vergunningverlening, controle lozings en het onderzoek van oppervlaktewater — worden bij het Rijk uit de algemene middelen betaald.

Bij de overige waterkwaliteitsbeheerders moeten in principe alle kosten, die voortvloeien uit de zorg voor de waterkwaliteit, uit de opbrengst van de verontreinigingsheffing worden bestreden.

Een belangrijke kostenpost vormen daarbij de kapitaalslasten en de exploitatiekosten van de zuiveringstechnische werken.

Grondslag en maatstaf voor de heffing

In artikel 18 van de WVO is de grondslag voor de heffingen vastgelegd.

Artikel 18.1. Voor de heffingen en bijdragen geldt als grondslag de hoeveelheid of de hoedanigheid dan wel beide van de afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, welke in oppervlaktewater dan wel op een werk als bedoeld in artikel 1, eerste lid wordt gebracht.

Artikel 19 lid 2 geeft de maatstaf voor de heffingen ten behoeve van het Rijk:

- a. voor zuurstofbindende stoffen de gemiddelde belasting per etmaal van oppervlaktewater met zuurstof bindende afvalstoffen, uitgedrukt in inwoner-equivalenten, waarbij onder inwoner-equivalent wordt verstaan de gemiddelde belasting door één inwoner per etmaal;
- b. voor andere stoffen, het aantal gewichtseenheden dat per tijdseenheid in het oppervlaktewater wordt gebracht.

In het besluit van 5 november 1970 ter uitvoering van de WVO is de heffingsregeling van het Rijk nader uitgewerkt. Artikel 10 en volgende, geven de grondslagen voor de berekening van de heffing:

Onderverdeling in woningen en bedrijven voor woningen forfaitaire heffing: 3.5 i.e./woning; bedrijven < 20 i.e. = woonruimte 3.5 i.e./woning; later gewijzigd in 3, resp. 1 i.e. voor alleenwonenden en bedrijven < 10 i.e. = 3 i.e.

Voor bedrijven ≥ 10 i.e. geldt de tabel tot 1000 i.e. of de meting boven 1000 i.e.

In artikel 6 van de model-heffingsverordening van de Unie van Waterschappen wordt in lid 1 gedefinieerd dat onder de grondslag van de heffing wordt verstaan: de vervuilingswaarde uitgedrukt in vervuilingseenheden — zijnde de hoeveelheid of hoedanigheid dan wel beide van de afvalstoffen die in een oppervlaktewater dan wel op een zuiveringstechnisch werk in

beheer bij het waterschap wordt gebracht.

In lid 2 wordt aangegeven, wat wordt verstaan onder een vervuilingseenheid

- a. zuurstofbindende stoffen;
- b. stoffen met een giftig karakter;
- c. bezinkbare stoffen;
- d. andere stoffen.

Kanttekeningen bij de heffingsregelingen

Verschillen in interpretatie van meet- en bemonsteringsvoorschriften

Zowel in het Uitvoeringsbesluit Verontreinigingsheffing Rijkswateren als in het Uniemodel ontbreken volledige voorschriften voor de berekening van het aantal inwonerequivalenten of vervuilingseenheden, waarop de heffing moet worden gebaseerd. De heffing heeft betrekking op een jaar, de formule voor het berekenen van het aantal i.e. daarentegen op een dag. De lozingsdag is niet nader gedefinieerd. Het is gebruikelijk daarvoor de produktiedag aan te houden.

Bij bedrijven met een vrij constante stroom afvalwater levert het ontbreken van deze voorschriften in de praktijk geen problemen op. Aangezien deze regelmaat in de afvalwaterafvoer vaak ontbreekt, heeft deze ommissie er toe geleid, dat er in den lande verwarring bestaat over deze materie. Er worden dan ook nogal uiteenlopende criteria gehanteerd bij de vaststelling van de vervuilingswaarden van bedrijven door middel van meting en bemonstering. Het is dan ook een goede zaak te achten, dat de STORA aan een adviesbureau opdracht heeft gegeven om een rapport samen te stellen over de invloed van *duur en frequentie* van de bemonstering op de nauwkeurigheid waarmee de vervuilingswaarde kan worden bepaald; naar de invloed van de wijze van verwerking van de meet- en analyseresultaten op de bepaling van de vervuilingswaarde; en: over de invloed van verschillende apparatuur en methoden voor het meten en bemonsteren van afvalwaterstromen op de bepaling van de vervuilingswaarde. Het onderzoek is zo ver gevorderd, dat een rapport over de eerste fase van het onderzoek binnen niet te lange tijd verwacht mag worden. Over de beleidsaspecten, die aan het vaststellen van de vervuilingswaarde van afvalwater zijn verbonden, zal niet door de STORA, maar door de Werkgroep Reglementering van de Unie van Waterschappen een advies worden uitgebracht.

De piekcorrectie en het aantal lozingsdagen

Onder piekcorrectie wordt verstaan de toeslag, die op de gemiddelde vervuilingswaarde wordt gegeven bij een onregelmatige wijze van afvoeren van het afvalwater.

In de model heffingsverordening van de Unie van Waterschappen is voor de piekcorrectie een wijze van berekening opgenomen.

Deze berekening verloopt als volgt:

Aantal v.e. = gemiddelde vervuilingswaarde + 40 % van de piek.

Onder de piek wordt verstaan het verschil tussen de vervuilingswaarde verkregen door middeling van de waarden van de vier weken met de hoogste afvoer van afvalstoffen en de vervuilingswaarde als jaargemiddelde. De piekcorrectie wordt alleen toegepast als het eerdergenoemde verschil het jaargemiddelde met méér dan 50 % en tevens met méér dan 2000 vervuilingseenheden overtreft.

De grens van 2000 vervuilingseenheden is gelegd om tot uitdrukking te laten komen dat het niet de bedoeling is voor bedrijven met een betrekkelijk geringe variatie in de vervuilingswaarde een toeslag te berekenen. De toeslag van 40 % houdt verband met een taxatie van de extra kosten van zuivering van afvalwater bij onregelmatige wijze van afvoeren op 25 à 50 %.

Het werkelijke bezwaar van de piek wordt gewaardeerd op een extra aantal vervuilingseenheden, dat ongeveer het midden houdt tussen 25 en 50 %, af te ronden op 40 % van de piek.

In formule komt deze berekeningswijze neer op: $Z = 0,6 \cdot X + 0,4 \cdot Y$.

In de provinciale verordening van Utrecht wordt een iets andere berekeningswijze gevolgd: $Z = 0,6 \cdot X + 0,4 \cdot Y'$.

Het Rijk hanteert weer een andere formule voor bedrijven met een onregelmatig afvoerpatroon:

$$Z = \frac{5}{7} \cdot (Y'' - 5000) + \frac{2}{7} \cdot X.$$

Verklaring van de gebruikte symbolen:

Z = totaal aantal voor de heffing in aanmerking te nemen vervuilingseenheden.

X = aantal vervuilingseenheden als jaargemiddelde.

Y = aantal vervuilingseenheden als gemiddelde van 4 weken met de hoogste waarden.

Y' = aantal vervuilingseenheden als gemiddelde van de 25 % hoogste waarden.

Y'' = aantal vervuilingseenheden als gemiddelde piek van tenminste 4 aaneengesloten weken.

Voor het toepassen van een piekcorrectieberekening bij de Rijksheffing moet worden voldaan aan $Y'' - X > 0,25 \cdot X$ en

$$Y'' - X > 5.000.$$

De factoren $\frac{5}{7}$ en $\frac{2}{7}$ in de bij het Rijk

gebruikelijke formule zijn afgeleid uit de verdeling van vaste en variabele lasten bij de exploitatiekosten van zuiveringsinstallaties, door uit te gaan van 14 % exploitatie-

kosten, deze worden onderverdeeld in 10 % kapitaalslasten en 4 % overige lasten.

Bij de eerstvolgende herziening van het Uitvoeringsbesluit Verontreiniging Rijkswateren, zal de berekeningswijze van de piekcorrectie, zoals deze sinds enige jaren door het Rijk wordt toegepast aan de voorschriften voor de berekening van de vervuilingswaarde worden toegevoegd.

Dit houdt o.m. verband met een uitspraak van de Hoge Raad d.d. 22 december 1976, rolnummer 17988/9. In deze arresten verklaart de Hoge Raad de 'huidige' regeling van artikel 15 van het Uitvoeringsbesluit Verontreiniging Rijkswateren, onverbindend wegens strijd met het in artikel 19 van de WVO bepaalde.

De piekcorrectie strekt er namelijk toe om in bepaalde gevallen alleen op grond van de wijze van lozen, het aantal tot basis van de heffing dienende aantal inwonerequivalenten te doen verhogen, zodat deze piekregeling ten nadele van de heffingsplichtige van de in artikel 19 van de WVO neergelegde maatstaf afwijkt.

Deze afwijking zou volgens de Hoge Raad slechts gerechtvaardigd zijn, indien in de WVO deze bevoegdheid aan de Kroon uitdrukkelijk wordt toegekend.

In een arrest van de Hoge Raad van 19 januari 1973, rolnummer 17963 wordt beslist, dat de totale over een jaar berekende vervuilingswaarde niet moet worden berekend over 250 werkdagen (als vermeld in de als bijlage II bij het Uitvoeringsbesluit behorende tabel afvalwatercoëfficiënten), maar over 365 dagen.

In het parlement werd inmiddels besloten om de WVO met terugwerkende kracht tot 1 januari 1977 zodanig aan te passen dat artikel 15 van het Uitvoeringsbesluit een wettelijke basis verkrijgt, zodat in 1977 de Rijksheffing weer op de tot dusverre gebruikelijke wijze kan worden opgelegd.

D.w.z. met weglating van de onproductieve dagen bij de vaststelling van de gemiddelde vervuilingswaarde van het afvalwater en met in achtname van de piekcorrectie.

De arresten van de Hoge Raad over de piekcorrectie en het aantal dagen, waarover de vervuilingswaarde moet worden gemiddeld, hebben geen betekenis voor de zuiverende instanties, die niet van het Uitvoeringsbesluit Verontreiniging Rijkswateren gebruik maken.

Voor zuiverende waterschappen, die een heffingsverordening hebben gebaseerd op het Unie-model, is artikel 19, lid 1, sub a van de wet verontreiniging oppervlaktewateren, waarover de Hoge Raad een uitspraak heeft gedaan, niet van toepassing. Strijdigheid met het in artikel 18, lid 1 van de WVO neergelegde grondslagen wordt niet aanwezig geacht.

Bij de in voorbereiding zijnde herziening

van het Unie-model zal er naar gestreefd dienen te worden om eenheid in de berekeningswijze van de piekcorrectie te verkrijgen. Het maakt voor de heffingsplichtige immers zeer veel uit of voor de berekening van de piekcorrectie van de formule van de Unie van Waterschappen, van de provincie Utrecht of van het Rijk wordt uitgegaan.

De slibcorrectie

In de model-heffingsverordening van de Unie van Waterschappen is de mogelijkheid geopend om relatief grote hoeveelheden slib extra te belasten. Dit slib kan zowel van organische als van anorganische herkomst zijn. In het bijzonder slibsoorten van anorganische herkomst vallen als gevolg van het ontbreken van een chemisch zuurstofverbruik buiten de heffing op zuurstofbindende stoffen.

Het toepassen van de slibcorrectie ontvond van de zijde van de industrie en van het Rijk een aantal bezwaren. Deze bezwaren zijn van tweërlei aard: De slibcorrectie is in principe bedoeld om slib van anorganische aard in de heffing te betrekken. De gehanteerde formule voor het vaststellen van bovengenoemde correctie is echter zodanig, dat zowel de anorganische — als de organische slibbestanddelen in de heffing worden betrokken.

Hiermede wordt de mogelijkheid geïntroduceerd dat de organische stoffractie tweemaal in de heffing wordt betrokken, te weten zowel door het CZV als via de slibcorrectie.

Voor het toerekenen van de extra hoeveelheden slib wordt er in de model-heffingsverordening vanuit gegaan, dat bij de zuivering van het afvalwater 50 % van de kosten worden gemaakt voor de behandeling van het voorbezonden afvalwater en 50 % voor de behandeling van het primaire slib. Daarentegen wordt bij de toelichting op de volumecorrectie in het Uniemodel gesteld, dat de kosten van de verwerking van de hoeveelheid water 50 % bedragen van de totale kosten, de overige kosten worden gemaakt voor de biologische zuivering van het afvalwater en de verwerking van het slib.

Volgens de critici zou het juist zijn om uit te gaan van een kostenverdeling van 50 % - voor verwerking van primair en secundair slib;

15 % - voor biologische zuivering en 35 % - voor de verwerking van de hoeveelheid water.

Of deze cijfers juist zijn laat ik thans liever in het midden.

De kritiek op de wijze van berekening van de slibcorrectie is zeker niet zonder grond, bij de herziening van het Uniemodel zal dit onderdeel zeker aandacht moeten krijgen. Hierbij moet onder meer overwogen

worden, dat thans stoffen in de slibcorrectie worden betrokken, waarvan een gunstige werking uitgaat op de fosfaatverwijdering, op de bezinkeigenschappen van het slib in de voorbezinktank en op de ontwaterbaarheid van het slib.

Heffing op niet-zuurstofbindende stoffen

Door de Commissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (CUWVO) werd aan de waterkwaliteitsbeheerders vorig jaar het voorstel gedaan om voor de niet-Rijkswateren de heffing op de zware metalen arseen, cadmium, chroom, koper, kwik, lood, zink en zilver in te voeren. Voorgesteld werd om als voorlopige maatstaf te hanteren 1 kg geloosd metaal/jaar, en als bedrag werd aanbevolen f 15,—/kg, overeenkomend met het bedrag van de Rijksheffing voor 1976.

De meeste zuiverende instanties zijn tot opname in de heffingsverordeningen voor een heffing op zware metalen overgegaan. Inmiddels is in de werkgroep niet-zuurstofbindende stoffen van de CUWVO een studie gestart om de onderling verschillende schadelijkheid van de zware metalen in de heffingsgrondslag tot uiting te laten komen. Een moeilijke factor hierbij is, dat de schadelijkheid van de metalen ergens aan gerelateerd moet worden. In de oorspronkelijke versie van het Uniemodel werd de methode van Bucksteeg aangehouden voor het leggen van een verbinding tussen heffingsmaatstaf voor zuurstofbindende stoffen en giftige stoffen.

Volgens Bucksteeg bedraagt de schadelijkheid voor

$$\text{Cu: } \frac{345}{250} = 1,3 \text{ v.e./kg . jaar,}$$

$$\text{Ni: } \frac{256}{250} = 1 \text{ v.e./kg . jaar,}$$

$$\text{Cd: } \frac{167}{250} = 0,7 \text{ v.e./kg . jaar,}$$

$$\text{Zn: } \frac{97}{250} = 0,4 \text{ v.e./kg . jaar.}$$

Omdat er analytische moeilijkheden kleven aan de methode van Bucksteeg werd door de Unie van Waterschappen in een aanvulling op het Unie-model aanbevolen om voorlopig de schadelijkheid van de metalen niet te variëren, doch te stellen op 1 kg geloosd metaal/jaar = 1 v.e.

Ondanks het feit, dat de methode van Bucksteeg de accumulatie-effecten van metalen als Cd en Hg niet meeneemt, heeft deze methode het voordeel, dat de bijdrage van de metalen aan de totale schadelijkheid van het afvalwater mede de hoogte van de heffing bepaalt.

Sommigen pleiten er voor om uitsluitend de kosten, die door de waterkwaliteitsbeheerders in verband met zware metalen worden gemaakt, te betrekken bij de vaststelling van de heffingsmaatstaf voor deze stoffen.

Per waterschap zou dan het heffingsbedrag per kg geloosd metaal worden vastgesteld door de jaarlijks gemaakte uitgaven o.a. voor de controle en onderzoek op zware metalen te delen door het totaal aantal kg door de bedrijven geloosd metaal. Dit lijkt een redelijke zaak te zijn, dit is echter maar in schijn zo. Het principe leidt tot verschillende heffingsfondsen. Bij het terugdringen van hoeveelheid geloosd metaal in een heffingsgebied zouden de metaallozende bedrijven — zelfs na het treffen van saneringsmaatregelen — geconfronteerd worden met een steeds hoger wordende bijdrage aan het waterschap voor geloosd metaal. Mijs inziens verdient het daarom aanbeveling om vast te houden aan het uitdrukken van de schadelijkheid van zware metalen in vervuilingseenheden, waarin de verschillende vormen van schadelijkheid zijn gebundeld. De meeste kwaliteitsbeheerders hebben in afwachting van nadere voorstellen over een differentiatie in de giftigheid besloten om voorlopig vast te houden aan de heffingsregeling voor zware metalen van de Unie van Waterschappen. Een belangrijke overweging om zulks te doen en voor wat het tarief betreft af te wijken van het advies van de CUWVO was daarbij, dat werd besloten om voor de heffingen van het Rijk de zware metalen buiten de regeling te houden.

Heffing op ingenomen water en effluenten van zuiveringsinstallaties

Het Uitvoeringsbesluit Verontreiniging Rijkswateren bevat, zoals in paragraaf 3 werd vermeld, een tweetal formules voor de vaststelling van de vervuilingswaarde van water:

voor afvalwater, formule I:

$$\text{aantal i.e.} = Q \cdot \left(\frac{\text{CZV} + 4,57 \cdot \text{N-kj}}{180} \right)$$

voor biologisch gezuiverd afvalwater, voor niet door het productieproces verontreinigd koelwater en voor lozing van oppervlaktewater in oppervlaktewater;

formule II:

$$\text{aantal i.e.} = Q \cdot \left(\frac{2,5 \cdot \text{BZV}_5 \text{ at} + 4,57 \cdot \text{N-kj}}{180} \right)$$

Bij het toepassen van een aftrek voor door bedrijven ingenomen oppervlaktewater kan formule I niet worden toegepast, omdat het ingenomen water — uitzonderingen daar-

gelaten — geen samenstelling zal hebben, die overeenkomt met die van afvalwater. Voor ingenomen water is de omschrijving van formule II beter op zijn plaats. In de heffingsverordeningen van een aantal waterschappen is dit principe vastgelegd.

Bij de verlening van de goedkeuring van de Kroon op deze heffingsverordeningen werd opgemerkt, dat het onlogisch is om verschillende formules te gebruiken voor de berekening van het ingenomen en het afgegeven vuil in het water. Het toepassen van beide formules is niet logisch, maar vloeit voort uit de tweeslachtigheid van de berekeningswijze van de vervuilingswaarde van afvalwater en ander water.

Dezelfde problemen doen zich voor bij de vaststelling van de vervuilingswaarde van effluenten van zuiveringsinstallaties, die relatief zeer veel niet of nauwelijks afbreekbare stoffen bevatten.

Voor het laatstgenoemde afvalwater voorziet het Uitvoeringsbesluit in een correctiemogelijkheid voor het verlagen van de met de formule I, via de CZV-waarde-gevonden vervuilingswaarde.

In de praktijk leidt dit echter tot moeilijkheden, omdat in het Uitvoeringsbesluit niet is aangegeven, bij welke CZV/BZV-verhouding sprake is van relatief zeer veel, niet of nauwelijks biologisch afbreekbare stoffen. Een oplossing van de boven geschetste problemen kan mijns inziens worden verkregen door het laten vervallen van formule II, zodat consequent de CZV-waarde van het water de vervuilingswaarde bepaalt.

Voor biologisch niet of nauwelijks afbreekbare stoffen zal bij vasthouden aan de correctiemogelijkheid een bepalingstechniek in het Uitvoeringsbesluit dienen te worden opgenomen.

De volumecorrectie

Het dagelijks bestuur van de Unie van Waterschappen verzocht op 10 januari 1974 aan de Coördinatiecommissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren CUWVO om een werkgroep in te stellen voor het opstellen van een advies over de volumecorrectie. De STORA werd met de verdere organisatie belast.

Aanleiding tot deze studie waren de bezwaren die met name vanuit de industrie in Noord-Brabant werden geuit tegen de regeling voor de volumecorrectie in de model-heffings-verordening van de Unie van Waterschappen. Deze regeling komt er op neer, dat voor bedrijven met een vervuilingswaarde van 100 v.e. of meer of 2500 m³ afvoervolume per jaar bij lozing via een zuiverings-technisch werk het volume afvalwater mede in rekening wordt gebracht voor de bepaling van de aanslag.

De regeling gaat er vanuit, dat per v.e. 25 m³ afvalwater per jaar wordt afgevoerd. Is dat niet het geval, dan zal voor iedere 50 m³ méér een v.e. extra in rekening worden gebracht:

$$\frac{\text{afvoervolume} - \text{aantal v.e.} \times 25}{50} = \text{volume-}$$

correctie.

Voorbeeld:

bedrijf 200 v.e.; afvoervolume 15000 m³ per jaar.

$$\text{Volumecorrectie} = \frac{15000 - 200 \times 25}{50} =$$

200 v.e.

De aanslag zal worden gebaseerd op een vervuilingswaarde van 200 + 200 = 400 v.e. Het bezwaar van de industrie richt zich vooral tegen de regel, dat 2 x het standaardvolume gelijk wordt gesteld met 1 vervuilingseenheid.

Via de achterban van de STORA werd aangedrongen om ook de invloed van het op zuiveringstechnische werken aangevoerde regenwater in de studie van de werkgroep te betrekken.

Ter toelichting moge het volgende dienen: Bij de berekening van de volumecorrectie wordt thans geen aandacht geschonken aan het regenwater, terwijl de meeste zuiveringsinstallaties in Nederland wel op de verwerking van grote hoeveelheden regenwater (2 - 4 x droog weer afvoer) zijn ingericht. Industrieën, die op hun bedrijfs-terrein een gescheiden riolering hebben, dragen niet bij aan de regenwaterafvoer, maar betalen via de verontreinigingsheffing wel mee aan de voorzieningen, die voor het verwerken van het regenwater van stedelijke gebieden worden getroffen. De resultaten van het onderzoek van de CUWVO/STORA-werkgroep volumecorrectie werden gepubliceerd in een drietal rapporten, die verkrijgbaar zijn bij de STORA.

In rapport I van 12 september 1975 worden achtergrond en probleemstelling van de volumecorrectie beschreven, in rapport II van 29 oktober 1976 de resultaten van het onderzoek en in rapport III van 11 oktober 1976 de samenvatting, de conclusies en de aanbevelingen van de werkgroep. De werkgroep volumecorrectie beveelt als interim oplossing het volgende aan:

1. afschaffing van de negatieve volumecorrectie en van de herleidingsfactor;
2. bepaling van het standaardvolume op 75 m³/v.e. per jaar, dit was 25 m³/v.e. per jaar, de grens wordt daardoor verlegd van 2500 → 7500 m³/jaar;
3. het extra volume, dat gelijk wordt

gesteld aan een 1 v.e. wordt verhoogd van 50 m³/jaar naar 200 m³/jaar.

Het eerder gegeven voorbeeld wordt nu ook met deze berekeningswijze uitgewerkt.

$$\text{Standaardvolume} = 200 \times 75 = 15.000 \text{ m}^3.$$

$$\text{Afvoervolume} = 15.000 \text{ m}^3.$$

M.a.w. is geen aanleiding voor het in rekening brengen van een volumecorrectie. De aanslag wordt gehandhaafd op 200 v.e. Bij het onderwerp slibcorrectie heb ik reeds een en ander opgemerkt over de kritiek op de kostenverdeling van zuiveringsinstallaties, die werden gehanteerd bij de correctiemogelijkheden van het Unie model.

De werkgroep volumecorrectie heeft daaraan in het kader van haar onderzoek veel aandacht besteed.

Het geïsoleerd benaderen van de volumecorrectie los van de andere kostenelementen van de heffingsregeling heeft mijns inziens grote bezwaren.

Ongelukkig ben ik ook met de conclusie van de werkgroep volumecorrectie, dat het in vervuilingseenheden uitdrukken van alle kostenbepalende factoren — zoals water, CZV, stikstof, slib, overheadkosten, rijksheffing, zware metalen enzovoorts — onbevredigend moet worden geacht.

Het voorstel om een heffingsregeling te ontwerpen, waarin alle componenten in hun juiste verhouding ten aanzien van de totale kosten worden verwerkt, spreekt mij niet aan.

Wat men wil is de regel 'de vervuiler betaalt' naar evenredigheid van de totale schadelijkheid van het aangeboden afvalwater, ombuigen naar de regel 'de vervuiler betaalt, naar evenredigheid van de kosten, die voor de behandeling van het aangeboden afvalwater worden gemaakt'. De verontreinigingsheffing is in de WVO vastgelegd als een doelheffing met een collectief karakter in de zin van een omslag van de kosten ter verbetering van de waterkwaliteit over de vervuilers op basis van hoedanigheid en hoeveelheid afvalwater.

Op basis van dit beginsel is het geoorloofd te heffen voor het lozen van ongezuiverd afvalwater op oppervlaktewater; voor de restvervuiling van zuiveringsinstallaties en voor schadelijke stoffen.

Eenzelfde bedrag per v.e. kan dan in rekening worden gebracht, los van het feit of afvalwater op een goedkope of op een dure wijze wordt behandeld.

Terugkomend op het advies van de CUWVO/STORA-werkgroep volumecorrectie met betrekking tot de herziening van de huidige regelingen voor de volumecorrectie, kan worden opgemerkt, dat de

Coördinatiecommissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren zich eind september 1977 nog niet over genoemd advies had uitgesproken.

Slotopmerkingen en aanbevelingen

Alvorens in te gaan op de verdere verbetering van de heffingsregelingen voor bedrijfsafvalwater moet ik opmerken, dat het thans in gebruik zijnde systeem over het geheel genomen vrij goed voldoet. De formule voor de vaststelling van de hoeveelheid zuurstofbindende stoffen in afvalwater volgens het Uitvoeringsbesluit heeft in de praktijk haar waarde bewezen. Met behulp van de afvalwatercoëfficiëntentabel kunnen de vele kleinere bedrijven op een eenvoudige wijze worden aangeslagen. Terzijde wordt opgemerkt, dat de als vereenvoudiging bedoelde vervanging van de coëfficiënt van 0,5 v.e./werknemer door 0,04 v.e./m³gebruikt water in veel gevallen tot te hoge uitkomsten kan leiden, omdat lang niet al het ingenomen water wordt verontreinigd. Bij duidelijk te hoge uitkomsten zal aan het toekennen van correctiefactoren niet kunnen worden ontkomen.

Aan de verbetering van de heffingsregelingen wordt door verschillende commissies en werkgroepen gewerkt. Gewezen wordt op de Coördinatiecommissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (CUWVO) die in deze een coördinerende rol vervult. Deze commissie houdt zich thans bezig met de kwestie van de volumecorrectie. De CUWVO-werkgroep VI bereidt een verdere differentiatie van de heffing op zware metalen voor.

Een andere CUWVO-werkgroep IV, zorgt nu al weer gedurende een aantal jaren voor de verdere aanpassing van de tabel afvalwatercoëfficiënten, behorend bij het Uitvoeringsbesluit Verontreiniging Rijkswateren, welke tabel ook door de andere waterkwaliteitsbeheerders wordt gehanteerd. Voor de verzameling van het materiaal zijn sub-werkgroepen ingeschakeld, waarin het bedrijfsleven en deskundigen van instituten een inbreng hebben.

De STORA zal binnenkort een rapport doen verschijnen over het meten en bemonsteren van afvalwaterstromen. Het Rijk is bezig met het aanpassen van de WVO en het UVR als gevolg van de arresten van de Hoge Raad over de piekcorrectie en het aantal dagen, waarover de gemiddelde vervuilingswaarde van afvalwater moet worden berekend.

De Unie van Waterschappen heeft een Werkgroep Reglementering ingesteld, welke werkgroep zich bezig houdt met de herziening van de model-heffingsverordening

van deze Unie. In deze werkgroep zijn naast vertegenwoordigers van de zuiverende waterschappen en zuiveringsschappen ook vertegenwoordigers van het Rijk en de zuiverende provincies opgenomen.

Ondanks het vele, dat ter wille van de uniformiteit reeds wordt gedaan, bestaat nog steeds het gevaar, dat de voor de heffingsverordeningen verantwoordelijke instanties langs elkaar heen werken.

Verdergaande afspraken, dan thans gelden, zouden moeten worden gemaakt m.b.t. de herziening van de heffingsverordeningen van Rijk, zuiverende provincies, zuiveringschappen en zuiverende waterschappen.

Bij de herziening van de heffingsregelingen zou meer aandacht moeten worden geschonken aan ontwikkelingen op dit gebied in het buitenland.

Bij het herzien van de huidige regelingen dient in ieder geval aandacht te worden gegeven:

- aan de verwarring rond de begrippen inwonerequivalent en vervuilingseenheid;
- aan het betrekken van de niet-zuurstofbindende stoffen in de totale schadelijkheid van afvalwater;
- aan een nauwkeuriger omschrijving van de berekeningswijze van de vervuilingswaarde van afvalwater, o.m. voor het aantal lozingsdagen en de correctie op moeilijk afbreekbare stoffen;
- aan de consequenties van de afschaffing van de aparte formule voor het berekenen van de restvervuiling van afvalwaterzuiveringsinstallaties en van niet door productieprocessen verontreinigd koelwater;
- aan uniforme regelingen voor de piekcorrectie en de volumecorrectie.

