

STEVIGERE WATERBEPRIJZING ONONTBEERLIJK OM HET (DRINK)-WATERVERBRUIK TERUG TE DRINGEN

*Gert Dekker en Herman Havekes**

■ Door klimaatverandering neemt de kans op weersextremen en perioden van ernstige droogte en watertekorten toe. Een enkel drinkwaterbedrijf luidde de afgelopen jaren reeds de noodklok en stelde geen ruimte voor nieuwe aansluitingen op zijn net voor bedrijven te hebben, vanwege onvoldoende beschikbaarheid van drinkwater. Leveringszekerheid van drinkwater en de beschikbaarheid van voldoende zoet water staan onder druk. De situatie is dus ernstig. Met het oog hierop heeft de regering in de bekende kamerbrief Water en Bodem sturend van eind 2022 aangegeven dat ons (drink)waterverbruik sterk gereduceerd moet worden, zowel dat van huishoudens als van (agrarische) bedrijven. Het gaat daarbij niet alleen om een vermindering van het drinkwaterverbruik, maar ook om een vermindering van oppervlaktewater- en grondwateronttrekkingen.

Hoewel dit zeker niet wordt uitgesloten en nadere studie in het vooruitzicht is gesteld, lijkt de regering nog enigszins aarzelend wat betreft het invoeren van (nieuwe) financiële en fiscale prikkels om dat verbruik via een stevige(r) beprijzing terug te dringen. Naar ons idee kunnen die prikkels echter niet gemist worden. Beprijzing van watergebruik is een belangrijk middel en mogelijke koudwatervrees dient te verdwijnen.¹ Waar voor bedrijven immers nog geldt dat voor een deel met het vergunningstelsel gewerkt kan worden (voor zover van toepassing), geldt voor de huishoudens dat dit reguleringsinstrument ontbreekt en dat communicatie – hoe belangrijk ook – niet altijd volstaat. Financiële prikkels zijn dus noodzakelijk en liggen, naar nog zal blijken, ook voor het oprapen.

Vandaar dat we in dit artikel achtereenvolgens stilstaan bij het nieuwe rijksbeleid van Water en Bodem sturend, de reeds bestaande financiële en fiscale instrumenten op het terrein van het waterbeheer en een aantal concrete kansrijke opties om het (drink)waterverbruik via nieuwe financiële prikkels te reduceren. Afgesloten wordt met een conclusie. Voor de goede orde wordt benadrukt dat onze beschouwing alleen over het reduceren van het (drink)waterverbruik gaat. Mogelijke nieuwe financiële prikkels om de (diffuse) watervervuiling terug te dringen, blijven hier buiten beschouwing.

Rijksbeleid Water en Bodem sturend

Zoals reeds vermeld heeft de regering in de kamerbrief Water en Bodem sturend² aangegeven dat het (drink)waterverbruik gereduceerd moet worden. In dit kader is het van belang na te gaan hoe dat precies in deze lijvige brief van ruim dertig pagina's is verwoord. Reeds in de inleiding van de brief (p. 1) wordt vastgesteld dat voldoende goed drinkwater niet langer vanzelfsprekend is en dat het veranderende klimaat alles op scherp zet. Vervolgens wordt gesteld (p. 2): “Door water en bodem sturend te laten zijn in de ruimtelijke ordening, kunnen we in Nederland ook in de toekomst met een ander en grillig klimaat blijven leven, wonen en werken. In een veilige omgeving, met een gezonde bodem, voldoende en schoon water”.

Paragraaf 1.1 van de brief gaat specifiek over voldoende en schoon (zoet)water. Voor zover hier van belang wordt daarin onder meer het volgende overwogen (p. 6). Toenemende weersextremen leiden tot grotere neerslagtekorten in de zomer en tot droogte, die om het zuinig omgaan met water vraagt. Bovendien neemt de drinkwatervraag toe door de economische groei en bevolkingstoename. Het is dus nodig om de watervraag van bestaande functies te verminderen. Niet alle functies kunnen altijd en overal op voldoende drinkwater rekenen.

* **Gert Dekker** is directeur en adviseur van adviesbureau Ambient; **Herman Havekes** is strategisch adviseur bestuur en directie van de Unie van Waterschappen en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht

Dit resulteert in de volgende *structurende keuzes* (p. 7-8) die wij hier gemakshalve citeren:

“VOLDOENDE WATER”

- 1 Op basis van het huidige klimaatscenario, hanteren we voor het hoofdwatersysteem de ambitie om weerbaar te zijn tegen een droogte, die bij een scenario van grote klimaatverandering en sterke groei van economie en bevolking gemiddeld eens in de 20 jaar voorkomt.*
- 2 De omvang van alle grondwateronttrekkingen wordt in beeld gebracht. Hiermee werken we toe naar een robuust grondwatersysteem en beperken we de nadelige effecten van grondwateronttrekking om ook in de toekomst zoveel mogelijk functies te faciliteren. We werken dit gezamenlijk met alle betrokkenen uit in het kader van NPLG.3*
- 3 We werken toe naar nieuwe en diverse drinkwaterbronnen. Hiermee zorgen we voor voldoende drinkwaterbronnen van voldoende kwaliteit. Provincies en drinkwaterbedrijven schalen daarbij op via regionale systemen naar een verbonden landelijk drinkwaternet.*
- 4 We werken toe naar een drinkwatergebruik per hoofd van de bevolking van 100 liter in 2035 (thans 125 liter)⁴ en beperken laagwaardig gebruik van drinkwater. Grootverbruikers vragen we het drinkwatergebruik ook met 20% te reduceren. Zo beperken we het effect van toename van de watervraag in relatie tot de schaarsere beschikbaarheid van water.”*

Duidelijk zal zijn dat met name de vierde en laatste structurende keuze in dit kader van belang is. De regering merkt nog op in overleg met de Vewin en de VEMW⁵ te zullen gaan over toepassing van dit principe van een reductie van 20% van het drinkwatergebruik. Daarbij zal rekening worden gehouden met de diversiteit van watergebruikers, uitvoerbaarheid en handelingsperspectief en samen worden gezien hoe invulling kan worden gegeven aan het beperken van het gebruik van drinkwater door huishoudens en bedrijven.

Ook wordt rekening gehouden met de kosten voor de consument (p. 9).

Enkele pagina's verderop staan de concrete maatregelen die de regering bij 'zuinig met water' voor ogen staan. Die citeren wij hier ook:

- In de gebiedsprocessen worden in het kader van het NPLG alle grondwateronttrekkingen in beeld gebracht via een meet- en registratieplicht van totaal onttrokken volumes. Afspraken worden gemaakt over de hoeveelheid grondwater die er per jaar in totaal onttrokken mag worden en over de verdeling hiervan. De borging daarvan wordt in afstemming met betrokken partijen nader uitgewerkt.*
- De vergunningen en andere afspraken voor onttrekkingen uit grondwater worden aangepast, als de balans tussen het grondwatersysteem en grondwaterafhankelijke functies verstoord wordt. Provincies stellen hiervoor een grondwaterplafond op, waarin ook de kleine onttrekkingen mee worden genomen. Dit geldt zowel op provinciale schaal, als op het schaalniveau van verdrogingsgevoelige natuurgebieden. We betrekken toezicht en handhaving bij dit traject.*
- Provincies en drinkwaterbedrijven werken toe naar een landelijk drinkwaternetwerk, door provincie-overstijgend samen te werken en netwerken te koppelen.*
- We gaan samen met de partners werken aan een nationaal plan van aanpak voor drinkwaterbesparing, op basis van de verkenning naar maatregelen en instrumenten voor bewust en zuinig drinkwaterverbruik.*
- We bekijken hoe het beleidsinstrument beprijzing het beste kan worden ingezet voor het toekomstbestendig maken van de drinkwatervoorziening, met waarborgen voor de betaalbaarheid.*
- Nieuwe drinkwateronttrekkingen worden toegestaan mits ze duurzaam inpasbaar zijn, ook in relatie tot verdrogingsproblematiek en effect op bestaand gebruik. Voor de korte termijn krijgt het drinkwaterbelang daar*

waar nodig en onder strikte voorwaarde prioriteit, vanwege de leveringsplicht van drinkwaterbedrijven en de zorgplicht van overheden.

- *Met Vewin en VEMW worden afspraken gemaakt over drinkwaterbesparing bij alle watergebruikers. Het leveren van drinkwater voor koeling van grootzakelijke waterverbruikers, waaronder bijvoorbeeld datacenters, wordt beperkt.*

Hiermee zijn het beleid en de maatregelen die de regering voor ogen staan wat het terugdringen van het drinkwaterverbruik en grondwateronttrekkingen betreft voldoende geschetst. Het drinkwaterverbruik moet bij alle sectoren (huishoudens en bedrijven) met 20% terug en de vergunningen voor grondwateronttrekkingen worden aangepast en voorzien van een provinciaal grondwaterplafond.⁶ Tevens wordt bekeken hoe het beleidsinstrument beprijzing het beste kan worden ingezet, met – zo wordt benadrukt – waarborgen voor de betaalbaarheid. In de praktijk zijn trouwens al de nodige initiatieven op dit terrein te zien. Zo hebben de Waterschappen Brabantse Delta en De Dommel een meldplicht ingesteld voor reeds bestaande kleine grondwateronttrekkingen om zicht te krijgen op het totaal van de onttrekkingen.⁷

Overzicht bestaande instrumenten

Inleiding

Volgens ons is het, om iets te kunnen zeggen over kansrijke opties voor waterbeprijzing, noodzakelijk om eerst een beknopt beeld van de reeds bestaande financiële en fiscale instrumenten te schetsen. Het is immers een stuk eenvoudiger om aan te sluiten bij reeds goed werkende instrumenten, dan om geheel nieuwe vormen van waterbeprijzing te introduceren. Concreet kent het waterbeheer momenteel de navolgende financiële en fiscale instrumenten:

Drinkwaterprijs (anders dan de volgende instrumenten geen fiscaal instrument, maar een prijs die afnemers voor het product drinkwater betalen);

- *Belasting op leidingwater;*
- *Provinciale grondwaterheffing;*
- *Rioolheffing;*
- *Verontreinigingsheffing;*
- *Watersysteemheffing;*
- *Zuiveringsheffing*

In de navolgende subparagrafen volgt een korte toelichting per instrument. Enig inzicht daarin is immers noodzakelijk om in een volgend stadium de verschillende opties te kunnen formuleren.

Drinkwaterprijs⁸

Onze tien drinkwaterbedrijven brengen een prijs voor hun product in rekening aan de afnemers, huishoudens en bedrijven. In totaal is met de drinkwatervoorziening jaarlijks een bedrag van circa €1,4 miljard gemoeid. De gemiddelde drinkwaterprijs, als gezegd geen belasting maar een prijs, bestaat uit een vastrecht en een variabel deel afhankelijk van het feitelijk verbruik, ligt momenteel rond de €1,90 per m³. De verhouding in de prijs tussen het vastrecht en het feitelijk verbruik is 46%-54%. Bij de prijs moet bedacht worden dat gemiddeld €0,50 hiervan veroorzaakt wordt door belastingen van met name de rijksoverheid (BTW en Belasting op leidingwater, zie volgende paragraaf) en deels door de provinciale grondwaterheffing en precario van gemeente en/of waterschap. Zonder die belastingen zou het drinkwater voor huishoudens, waarvoor de drinkwaterbedrijven in hun beheergebied een monopolie hebben, bijna 30% goedkoper zijn. In zoverre valt wel enig begrip op te brengen voor het verzet van de drinkwaterbedrijven tegen deze belastingen. Tegelijkertijd moet beseft worden dat juist de drinkwaterprijs een knop is waaraan gedraaid kan worden om het waterverbruik te verminderen.

Belasting op leidingwater

De eerstgenoemde belasting in de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) is de belasting op leidingwater (BoL).⁹ De BoL wordt geheven op leidingwater. Leidingwater is water, al dan niet van drinkwaterkwaliteit, dat door een drinkwaterbedrijf of een afzonderlijke watervoorziening aan derden ter beschikking wordt

gesteld. De wet verwijst voor de definitie van een drinkwaterbedrijf naar de Drinkwaterwet. Op grond van artikel 1 van die wet wordt daaronder een bedrijf verstaan dat uitsluitend of mede bestemd is tot openbare drinkwatervoorziening door levering van drinkwater aan consumenten of andere afnemers dan wel een bedrijf dat uitsluitend of mede bestemd is tot levering van drinkwater aan een bedrijf of bedrijven als hiervoor bedoeld.

De BoL wordt geheven van degene die de levering verricht. De belastingplichtige is dus het drinkwaterbedrijf. De belastingplichtige zal normaal gesproken de belasting via de nota doorbelasten aan de gebruiker. De belasting wordt geheven per kubieke meter leidingwater. In de wet is bepaald dat in beginsel maximaal een volume van 300 kubieke meter leidingwater per verbruiksperiode van twaalf maanden per aansluiting in de heffing wordt betrokken. Het verbruik van huishoudens overstijgt doorgaans dit volume niet. Daarentegen zijn er grote bedrijven die veel meer drinkwater verbruiken, soms wel miljoenen kubieke meter per jaar. De regeling impliceert dat ook dergelijke bedrijven slechts voor een volume van 300 kubieke meter worden aangeslagen. In artikel 16, tweede lid, van de wet is een speciale bepaling opgenomen voor de gevallen wanneer de geleverde hoeveelheid water niet bekend is, omdat de aansluiting niet is bemeterd.

Het tarief van de belasting op leidingwater bedroeg in 2021 0,354 euro per kubieke meter.¹⁰ In 2009 bedroeg het tarief 0,154 euro. Na de afschaffing van de aparte rijkgrondwaterbelasting per 2012, die circa 180 miljoen euro per jaar opleverde, is het tarief van de BoL dus meer dan verdubbeld. De BoL levert het Rijk tegenwoordig per jaar circa 300 miljoen euro op.

Provinciale grondwaterheffing

Provinciale staten zijn bevoegd om bij verordening een grondwaterheffing in te voeren.¹¹ Met deze bestemmingsheffing kunnen de provincies een aantal specifieke uitgaven bekostigen die voortvloeien uit het beheren van het grondwater. Die uitgaven worden in artikel 7.7, eerste lid, Waterwet limitatief opgesomd. Het moet gaan om ten laste van de provincie komende kosten:

- a** van maatregelen, direct verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;
- b** in verband met voor het grondwaterbeleid noodzakelijke onderzoeken;¹²
- c** in verband met het houden van een register ter zake van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;
- d** in verband met de vergoeding ingevolge artikel 7.14, eerste lid, Waterwet van schade, voortvloeiend uit de uitvoering van artikel 6.4 Waterwet (de vergunningverlening voor een drietal categorieën grondwateronttrekkingen);
- e** in verband met de uitvoering van artikel 7.19 Waterwet (provinciale onderzoeksplicht naar schade ten gevolge van onttrekkingen en infiltraties).

Voor andere doeleinden mag de grondwaterheffing dus niet worden aangewend. De opbrengst mag in beginsel niet meer dan 100 procent kostendekkend zijn. Gezien deze wettelijk gelimiteerde bestedingsdoeleinden kent deze heffing, afgezet tegen de andere waterheffingen, een relatief bescheiden opbrengst van circa 15 miljoen euro per jaar.

Ingevolge artikel 7.7, derde lid, Waterwet is het belastbare feit voor de onderhavige heffing de onttrokken hoeveelheid grondwater. Eventueel geïnfilterd water wordt op de onttrokken hoeveelheid grondwater in mindering gebracht. Heffingplichtig zijn de bij verordening aan te wijzen houders van inrichtingen of werken, bestemd tot het onttrekken van grondwater. In artikel 7.1 Waterbesluit is een aantal vrijstellingen van de grondwaterheffing opgenomen. Zo zijn onder meer onttrekkingen ten behoeve van bodemenergiesystemen volgens een gesloten systeem (koude- en warmteopslag), bodem- of grondwatersaneringsprojecten, landijsbanen en voor de ontwatering of afwatering van gronden niet heffingplichtig.

Alleen provincies kunnen een grondwaterheffing opleggen. Waterschappen zullen de kosten die zij maken op het terrein van het grondwaterbeheer moeten bekostigen

via de watersysteemheffing. De stedelijke grondwaterstand moet niet worden verward met de provinciale grondwaterbeschermingsheffing op grond van artikel 15.34 Wet milieubeheer. Laatstgenoemde heffing dient ter bestrijding van specifieke kosten van het kwalitatieve grondwaterbeheer, maar is naar verluidt door geen enkele provincie ingevoerd.¹³ De bepalingen over de provinciale grondwaterheffing verhuizen binnenkort naar artikel 13.4b van de Omgevingswet en komt dan overigens 'grondwateronttrekkingsheffing' te heten. Inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van artikel 7.7. Waterwet zijn daarbij niet aangebracht. Wel is de formulering aangepast aan de in de Omgevingswet gebruikte terminologie. De bepalingen over de grondwaterbeschermingsheffing verhuizen naar artikel 13.4 Omgevingswet, die zoals bekend op 1 januari 2024 in werking treedt.

Rioolheffing

Vanaf 1 januari 2008 bestaat de rioolheffing in haar huidige vorm.¹⁴ De basis vormt één wetsbepaling in de Gemeentewet (artikel 228a), die enkel het voorwerp van de belasting aanstipt. Gemeenten hebben ingevolge artikel 10.33 Wet milieubeheer een zorgplicht voor de inzameling van stedelijk afvalwater en hebben op grond van de artikelen 3.5 en 3.6 Waterwet zorgplichten voor afvloeiend hemelwater en de grondwater. De zorgplichten richten zich op:

- de inzameling en transport van huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater, alsmede de zuivering van huishoudelijk afvalwater; en
- de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking van het ingezamelde hemelwater, alsmede het treffen van maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.¹⁵

Gemeenten maken kosten om deze zorgplichten na te komen. Om deze uitgaven te bekostigen kan een gemeente beslissen om één of twee rioolheffingen in het leven te roepen. De rioolheffing is een bestemmingsheffing. De opbrengst mag uitsluitend voor de gemeentelijke riooltaken worden aangewend en in beginsel niet meer dan 100 procent van de kosten bedragen (over langere termijn). In

totaal brengt deze heffing jaarlijks momenteel circa 1,7 miljard euro op.

De Gemeentewet schrijft geen specifiek tariefsysteem of heffingsmaatstaf voor. Het is de beleidsvrijheid van elke gemeente om nadere invulling te geven aan het tariefsysteem van de rioolheffing(en). Deze autonomie is breed en de uitvoeringspraktijk laat de nodige verschillen zien.

In de gemeentelijke belastingverordening kunnen verschillende tariefsystemen voor de rioolheffing worden uitgewerkt. Gemeenten kunnen alleen gebruikers of eigenaren aanslaan voor de rioolheffing. Daarnaast kan onderscheid worden gemaakt tussen woningen en niet-woningen. Gemeenten kunnen het tarief voor de rioolheffing (ruimtelijk) differentiëren binnen het gemeentelijke grondgebied.¹⁶ In de praktijk hanteren gemeenten verschillende heffingsmaatstaven voor de rioolheffing (bijvoorbeeld: WOZ-waarde, m³ gebruikt drinkwater, vast bedrag per perceel (vastrecht), perceeloppervlak of verhard oppervlak). Met de keuze voor het tariefsysteem en de heffingsmaatstaf kan de gemeente in min of meerdere mate het watergebruik beïnvloeden. Bij het gebruik van de heffingsmaatstaf drinkwatergebruik, zorgt een hoger drinkwatergebruik voor een hogere rioolheffing (de gebruiker betaalt). Bij een heffingsmaatstaf perceelgrootte of verhard oppervlak perceel zorgt een hoog percentage afvoerend verhard oppervlak (naar de riolering) voor een hogere rioolheffing (de kostenveroorzaker betaalt).

Veel gemeenten baseren hun belastingverordening overigens op de modelverordening die de VNG periodiek opstelt.¹⁷ In 2021 heeft de VNG drie varianten van de modelverordening voor de rioolheffing uitgewerkt. VNG hanteert hierbij de naam riool- en waterzorgheffing.¹⁸ De varianten hebben betrekking op een verschil in heffingsmaatstaf. De drie varianten richten zich op: 1) vast bedrag per perceel, 2) WOZ-waarde en 3) waterverbruik.

Ten slotte wordt opgemerkt dat het onderhavige drietal gemeentelijke zorgplichten na de inwerkingtreding van de Omgevingswet geregeld is in artikel 2.16 Omgevingswet (alsdan gemeentelijke watertaken geheten). Fundamentele wijzigingen zijn daarbij niet aangebracht. De gemeentelijke

bevoegdheid een rioolheffing in te voeren blijft overigens in de Gemeentewet staan en verkast dus niet naar de Omgevingswet.

Verontreinigingsheffing

De verontreinigingsheffing is één van de drie waterschapsbelastingen die de 21 waterschappen anno 2023 in Nederland bevoegd zijn te heffen. De andere twee belastingen betreffen de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing. Dit drietal heffingen gaat straks niet op in de Omgevingswet, maar blijft in de Waterwet respectievelijk Waterschapswet geregeld. De bepalingen voor de verontreinigingsheffing en de zuiveringsheffing zijn voor een belangrijk deel identiek.

Het Rijk en de waterschappen beheren de oppervlaktewateren in Nederland. Op kaarten bij de Waterregeling is aangegeven wie welke wateren beheert. In grote lijnen beheert het Rijk het zogenaamde waterhuishoudkundig hoofdsysteem (Noordzee, Waddenzee, IJsselmeer, deltawateren, grote rivieren en enkele grote kanalen) en zijn de overige wateren in beheer bij de waterschappen. De precieze beheersituatie bepaalt dus wie bevoegd is een heffing op te leggen. Van belang om te weten is ook dat het Rijk uitsluitend oppervlaktewateren beheert en geen zuiveringstechnische werken. Laatstgenoemde werken (rioolwaterzuiveringsinstallaties en persleidingen) zijn in beheer bij de waterschappen. Om deze reden legt het Rijk dus geen zuiveringsheffing, maar alleen een verontreinigingsheffing op.

De verontreinigingsheffing ziet op het waterkwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren. Bij dit beheer komen kosten om de hoek kijken. Om deze kosten (zoveel mogelijk) te dekken, mag het Rijk respectievelijk een waterschap onder meer de verontreinigingsheffing in rekening brengen bij lozers die afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in een oppervlaktewaterlichaam brengen. De verontreinigingsheffing richt zich enkel op directe lozingen. Alle indirecte lozingen (dat zijn lozingen op de gemeentelijke riolering of rechtstreeks op de zuiveringstechnische werken van het waterschap) worden bestreken door de zuiveringsheffing. In de kern is de verontreinigingsheffing een belasting die is gedreven

vanuit het beginsel de vervuiler betaalt.¹⁹ De heffing geeft aan welke lozers als ‘vervuilers’ kwalificeren. Met name gaat het om degene die gebruik heeft van een bedrijfs- of woonruimte waaruit het lozen plaatsvindt. De verontreinigingsheffing wordt geheven over de hoeveelheid en hoedanigheid van de stoffen die in een kalenderjaar worden geloosd. Deze vervuiling wordt uitgedrukt in vervuilingseenheden. In het geval een waterschap de verontreinigingsheffing int, baseert zij haar belastingverordening veelal op de modelverordening van de UvW.²⁰ De waterschappen heffen per kalenderjaar en de lozers dienen aangifte te doen. Daarentegen zal het Rijk heffen als het lozingen betreft op een oppervlaktelichaam dat in beheer is bij het Rijk. Per kalenderjaar wordt er bij wege van aanslag geheven. Voor het Rijk vormt de verontreinigingsheffing de enige waterheffing met een kwalitatieve component. Zij is met name verschuldigd door aan de rijkswateren gelegen (grote) bedrijven die hun, al dan niet tevoren gezuiverde, afvalwater op het betreffende rijkswater lozen. Ook waterschappen, die het effluent van hun rioolwaterzuiveringsinstallatie op rijkswater lozen, zijn heffing verschuldigd aan het Rijk. Op grond van artikel 7.6, tweede lid, Waterwet betalen zij 50% van het tarief van de rijkshheffing.

De verontreinigingsheffing levert het Rijk jaarlijks circa 20 miljoen euro op. Voor de waterschappen levert de verontreinigingsheffing in vergelijking met de watersysteem- en zuiveringsheffing een marginale opbrengst op van in totaal niet meer dan circa 10 miljoen euro per jaar. Dit laat zich historisch als volgt verklaren. Nadat eind 1969 de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in werking was getreden hebben de waterschappen met behulp van het vergunningstelsel van die wet de vele ongezuiverde rechtstreekse lozingen op oppervlaktewater voor het overgrote deel verplaatst naar de riolering en daarmee naar hun zuiveringsinstallaties. Hierdoor komen bij de waterschappen tegenwoordig niet veel directe lozingen op oppervlaktewater meer voor.²¹ De zuiveringsheffing is in zoverre voor de waterschappen vele malen belangrijker dan de verontreinigingsheffing.

Watersysteemheffing

Bij de watersysteemheffing moet direct worden aangetekend dat deze heffing in dit kader een enigszins

vreemde eend in de bijt is. Anders dan de andere waterheffingen die in dit overzicht aan bod komen, is deze heffing niet gerelateerd aan het gebruik of verbruik van water dan wel het lozen of onttrekken van water. Louter het feit dat men vanwege veiligheid en droge voeten “belang” heeft bij het waterbeheer door het waterschap resulteert bij deze heffing in een heffingsplicht, die de waterschappen momenteel in totaal zo’n 1,9 miljard euro per jaar opbrengt. Voor de volledigheid wordt deze heffing hier kort besproken.²²

Een belangrijke pijler onder het stelsel van de waterschappen is de bekende trits *belang-betaling-zeggenschap*: als er belang is bij de waterschapsvoorzieningen, moet er worden meebetaald aan de kosten van die voorzieningen en is er ook zeggenschap in het waterschapsbestuur. Iedereen die in het gebied van het waterschap woont en/of in het gebied van het waterschap een onroerende zaak (een gebouw, een stuk grond, een (spoor)weg, een natuurterrein) in eigendom heeft, heeft belang. Voor de watersysteemheffing is vooral de relatie tussen belang en betaling essentieel. De Waterschapswet onderscheidt op dit moment vier groepen die bij het watersysteembeheer belang hebben en dus ook belastingplichtig zijn: ingezetenen, ongebouwd, gebouwd en natuurterreinen. Wat elke groep moet bijdragen aan de taakuitoefening, wordt door de waterschappen via de kostentoedeling bepaald. Minstens eenmaal in de vijf jaar bepalen de waterschappen op basis van de regels die hiervoor in de Waterschapswet en het Waterschapsbesluit zijn gesteld, welke groep welk procentueel aandeel in de kosten moet dragen. Het kostentoedelingsproces en de bepaling van de heffing zijn tot in detail in de Waterschapswet en het daaronder vallende Waterschapsbesluit geregeld en bieden het waterschap in die zin niet veel vrijheid, zeker als dit vergeleken wordt met de ruimte die gemeenten bij de rioolheffing hebben. De UvW heeft modelverordeningen voor de watersysteemheffing en voor de kostentoedeling opgesteld.²³

Zuiveringsheffing

Waterschappen verhalen al hun kosten die gepaard gaan met het zuiveren van afvalwater via de zuiveringsheffing. Deze heffing is geregeld in de

artikelen 122c-122l Waterschapswet.²⁴ Zij die ofwel gebruik hebben van een ruimte waaruit afvalwater wordt afgevoerd, ofwel zij die afvoeren, kwalificeren als belastingplichtige voor de zuiveringsheffing. Anno 2023 beschikken de waterschappen over circa 315 rioolwaterzuiveringsinstallaties, waarop jaarlijks circa 2 miljard m³ afvalwater met ruim 26 miljoen vervuilingseenheden wordt gezuiverd. De heffing sluit aan bij de mate van de vervuiling – lees de hoeveelheid en hoedanigheid – van de stoffen die in het afvalwater worden afgevoerd in een kalenderjaar; voor woonruimten en kleine bedrijven geldt echter een forfait. Voor woonruimten is dat gebaseerd op de woningbezetting. Alleenwonenden betalen 1 vervuilingseenheid en meerpersoonshuishoudens 3 vervuilingseenheden. Voor kleine bedrijven geldt een vergelijkbaar forfait. Voor woonruimten kent de Waterschapswet overigens al ruim twintig jaar het alternatief van het zogenaamd waterspoor, waarin de aanslag wordt gebaseerd op het drinkwaterverbruik. Tot op heden is dit alternatief echter door geen enkel waterschap ingevoerd. Een groot aantal middelgrote bedrijven, de zg. tabelbedrijven, wordt overigens al sinds jaar en dag op basis van het drinkwaterverbruik aangeslagen. De zuiveringsheffing ziet enkel op indirecte lozingen van stoffen op een riolering of op een zuiveringstechnisch werk. Door de UvW is ook voor de zuiveringsheffing een modelverordening opgesteld.²⁵

Zoals hiervoor bij de verontreinigingsheffing reeds is aangegeven, is naarmate steeds meer lozingen werden aangesloten op de riolering de zuiveringsheffing voor het waterschap steeds belangrijker geworden. De heffing brengt tegenwoordig in totaal circa 1,6 miljard euro per jaar op. Ten slotte wordt opgemerkt dat, zeker in vergelijking met de gemeentelijke rioolheffing, de wettelijke regeling van de zuiveringsheffing (en mutatis mutandis de verontreinigingsheffing) vrij gedetailleerd is en in zoverre een keurslijf voor het waterschap vormt.²⁶

Resumé

Als we kijken naar dit overzicht van de verschillende heffingen en de drinkwaterprijs, dan valt op dat een aantal daarvan reeds ziet (deels) op de omvang van het (drink)waterverbruik. Eigenlijk geldt dat alleen niet voor de watersysteemheffing van het waterschap. In zoverre

ligt het ontwikkelen van geheel nieuwe financiële en fiscale instrumenten niet direct voor de hand en lijkt het verstandiger om aansluiting te zoeken bij bestaande instrumenten, die hun waarde in de praktijk reeds bewezen hebben. Het gaat dus vooral om het versterken van bestaande financiële prikkels om de gebruiker aan te zetten tot reductie van het (drink)waterverbruik. Het regelmatig aangevoerde tegenargument van de lage prijselasticiteit van de drinkwaterprijs lijkt daarbij inmiddels het nodige van zijn kracht te hebben verloren. Tijdens de energiecrisis daalde het drinkwaterverbruik door huishoudens met zo'n 8%, doordat men vanwege de hoge gasprijs korter is gaan douchen. Financiële prikkels werken dus, mits van voldoende omvang.

In dat verband mag hier niet ontbreken dat ook de OESO Nederland in haar fameuze rapport *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?* (2014)²⁷ reeds aanbevolen heeft het verbruik van oppervlaktewater en grondwater zwaarder te belasten. Tot nu toe is hier niets mee gebeurd. Ook in het recent bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel dat op voorstel van de waterschappen de watersysteem- en zuiveringsheffing op een aantal onderdelen wijzigt,²⁸ zijn die aanbevelingen niet meegenomen. Bij de aanbieding van haar wijzigingsvoorstellen²⁹ heeft de Unie van Waterschappen (UvW) de minister daar overigens reeds op geattendeerd. Volgens de UvW is een gezamenlijke nadere verkenning nodig om de bekostiging van het waterbeheer wendbaarder en daarmee toekomstbestendiger te maken. De minister heeft vervolgens laten weten een Traject Toekomstige Financiering Waterbeheer te zijn gestart, dus de handschoen lijkt in ieder geval te zijn opgepakt. Wat ons betreft geen dag te vroeg, zo bijna tien jaar na het verschijnen van het OESO-rapport.

Kansrijke opties

Inleiding

In de vorige paragraaf zijn de reeds bestaande financiële en fiscale instrumenten op hoofdlijnen beschreven. Dit onder meer vanuit het gegeven dat het een stuk eenvoudiger is om bij de invoering van nieuwe financiële prikkels aan te sluiten bij reeds aanwezige instrumenten, dan om geheel nieuwe prikkels te introduceren. Bij

die prikkels draait het er om het (drink)waterverbruik meer dan nu het geval is zwaarder te beprijsen. Zoals reeds gezegd is dit voor de huishoudens, waar een vergunningstelsel ontbreekt, in wezen het enige middel. Je kunt immers moeilijk een toezichthouder bij elke kraan zetten. Voor de bedrijven geldt dat, naast een mogelijk vergunningstelsel, juist een financieel instrument als een heffing een effectieve prikkel kan vormen om bepaald gedrag te veranderen. Een voorbeeld uit Denemarken mag dit illustreren. Daar is alweer een flink aantal jaren geleden een nieuwe grondwaterheffing ingevoerd van €0,67 per m³ (ter vergelijking: het gemiddelde tarief van de provinciale grondwaterheffing bedraagt momenteel in Nederland €1,40 per 100 m³). Met de jaarlijkse opbrengst van circa 130 miljoen euro 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. Zonder deze ingreep zou het watergebruik volgens Deense gesprekspartners nu 50% hoger hebben gelegen. Eerdere ervaringen met de invoering van de verontreinigings- en zuiveringsheffing begin jaren zeventig en – recentelijker – de Europese en nationale CO₂-heffing laten een zelfde beeld zien.³⁰ Financiële prikkels zetten bedrijven aan tot heroverweging van bestaande productieprocessen en dus tot innovatie. Het achterwege laten van dergelijke prikkels maakt maar lui. Om een concreet voorbeeld te noemen: het was met name de nieuwe verontreinigingsheffing die begin jaren zeventig de aardappelmeelindustrie er toe bracht in korte tijd zijn verontreiniging van het oppervlaktewater met vele honderdduizenden vervuilingseenheden te reduceren. Ook in het licht van de actuele toestand van 's Rijks financiën zijn financiële prikkels interessant. Zo adviseerde de Studiegroep Begrotingsruimte het nieuw te vormen kabinet onlangs om stevig te bezuinigen – €17 miljard per jaar – om de overheidsfinanciën enigszins in de hand te houden. In dat verband pleitte de Studiegroep ervoor om vaker te vertrouwen op normeren en beprijsen ('de vervuiler betaalt'), omdat die instrumenten doelmatiger en goedkoper zijn dan subsidiëren. Een nog recentere rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) sluit hier naadloos op aan.³¹ Ook de WRR pleit voor meer normering en beprijsing in plaats van voor subsidies en fiscale voordelen en acht subsidies alleen acceptabel als tijdelijk instrument om bepaalde ontwikkelingen

op gang te brengen. Zoals de WRR het zegt: “Van pampere naar uitdagen en motiveren”. Ten slotte pleit klimaatwetenschapper Bart van den Hurk eveneens voor stevige waterbeprijzing.³²

Wat zijn nu de concrete nieuwe financiële prikkels waaraan kan worden gedacht? Wat ons betreft zijn met name de navolgende opties kansrijk:

Optie A

Allereerst kunnen drinkwaterbedrijven zélf bepaalde maatregelen nemen. Weliswaar schrijft artikel 11 Drinkwaterwet voor dat de drinkwatertarieven kostendekkend, transparant en niet discriminerend moeten zijn, maar dat betekent niet dat drinkwaterbedrijven bij de opbouw van deze tarieven geen enkele vrijheid zouden hebben. Zo zou men de verhouding tussen het vastrecht en het feitelijk verbruik, die nu 46%-54% bedraagt, kunnen wijzigen, zodat het feitelijk verbruik zwaarder in de nota doortikt. Wel realiseren we ons hierbij dat dit vastrecht met name bedoeld is om voldoende geld voor aanleg, beheer en onderhoud van de infrastructuur bijeen te brengen. De vaste kosten zullen ook bij een lager verbruik moeten worden gedekt. Voorts zou men, zoals in Vlaanderen al gebeurt, een ‘zwembadtarief’ kunnen doorvoeren, zodat huishoudens voor het verbruik boven een bepaald standaardvolume een (fors) hoger tarief moeten betalen. In Vlaanderen bestaan nu twee schijven voor het betalen van drinkwater. Watermaatschappijen, die drinkwater oppompen en verdelen over Vlaanderen, hanteren twee tarieven: een zogenaamd basistarief voor een eerste schijf aan drinkwater voor de noodzakelijke behoeften en een tweede schijf tegen een zogenaamd comforttarief. De grens ligt op 30 kubieke meter drinkwater per jaar. Elk huishouden heeft recht op zo’n volume leidingwater tegen het basistarief. Per gezin komt daar nog eens 30 kubieke meter water tegen datzelfde basistarief bovenop. Dat komt neer op ongeveer 82 liter water per persoon per dag. Het basistarief loopt (vrij sterk) uiteen van 1,5 tot 4,5 euro per m³ en het comforttarief bedraagt bij elk waterbedrijf tweemaal het basistarief. Dat Vlaamse basistarief is dus al fors hoger dan het gemiddelde tarief in ons land; het (dubbele) comforttarief maakt het tarief nog veel hoger. Het gemiddelde drinkwaterverbruik ligt, mogelijk door de in vergelijking met ons land opvallend hoge prijs,

momenteel in Vlaanderen op circa 100 liter per persoon per dag; precies het verbruik waar ook Nederland naar toe wil. Het lijkt dus in ieder geval geen kwaad te kunnen eens bij de Zuiderburen te gaan buurten.

Optie B

De belasting op leidingwater (BoL) zou kunnen worden uitgebreid naar bedrijven.³³ Er is de laatste maanden veel ophef over de fossiele subsidies, maar er is ook een opvallende ‘blauwe’ subsidie. Bedrijven betalen nu slechts het standaardvolume van 300m³ van een huishouden, terwijl zij soms miljoenen kubieke meters drinkwater verbruiken. Dit opvallende onderscheid, dat bij de invoering van de BoL overigens bewust is aangebracht, wordt in toenemende mate als hoogst onrechtvaardig ervaren en zou moeten worden beëindigd. Zo nodig kan hierbij met een nader vorm te geven staffel worden gewerkt, waarbij naarmate het verbruik groter is het tarief verder stijgt. De regering heeft inmiddels een verkenning naar mogelijke aanpassingen van de BoL laten doen, maar nog geen concrete stappen gezet. Er wordt aan een verdere update gewerkt.³⁴

Optie C

Voorts zou het rijk een heffing kunnen invoeren voor grote onttrekkingen van oppervlaktewater uit de rijkswateren.³⁵ Waterschappen zouden dit eventueel ook kunnen doen, al geldt hier dat alle bedrijven reeds via de watersysteemheffing financieel aan het waterschap bijdragen. Dat gebeurt echter op basis van hun WOZ-waarde en niet op basis van hun eventuele wateronttrekkingen. Wel dienen hierbij mogelijke verdringingseffecten naar het grondwater uitdrukkelijk te worden voorkomen. Anders gezegd: oppervlaktewatergebruik moet bij voorkeur niet duurder worden dan grondwatergebruik.³⁶ Met het oog op dergelijke verdringingseffecten zou eigenlijk met een soort rangorde voor de grote waterbehoefte van bedrijven gewerkt moeten worden: eerst oppervlaktewater, dan grondwater en als laatst drinkwater.

Optie D

Gemeenten, die dit overigens al voor een belangrijk deel doen, zouden het afvalwaterdeel van de rioolheffing of de rioolheffing in zijn geheel op de omvang van het

drinkwaterverbruik kunnen baseren. De VNG heeft een modelverordening uitgewerkt voor een tariefsysteem van de rioolheffing met een heffingsmaatstaf drinkwatergebruik.

Bij de keuze voor het tariefsysteem en de heffingsmaatstaf van de rioolheffing speelt bij gemeenten het dilemma mee, dat je het tariefsysteem kunt inrichten voor verschillende doelen. Als het doel is om het drinkwatergebruik te beprijzen en daarmee de hoeveelheid huishoudelijk en bedrijfsmatig afvalwater (gebruikt drinkwater), dan ligt de keuze voor een heffingsmaatstaf drinkwaterverbruik voor de hand. Als het doel is om de belasting van regenwater op de gemeentelijke riolering te beprijzen, dan ligt de keuze voor een heffingsmaatstaf perceelgrootte of aandeel verhard oppervlak op het perceel meer voor de hand. De keuze hangt daarmee samen met de knelpunten spelen op het gemeentelijke grondgebied en/of in de regio.

Gemeenten hebben dus veel mogelijkheden om via de keuze voor de invulling van het tariefsysteem het profijt en/of kostenveroorzakingsbeginsel toe te passen. Bij de keuze voor het tariefsysteem en de heffingsmaatstaf spelen naast beleidsinhoudelijke aspecten ook andere overwegingen mee, zoals:

- Bijdrage aan gevoel van rechtvaardigheid bij belastingbetaler (gebruiker of veroorzaker betaalt);
- Bijdrage aan vergroten waterbewustzijn;
- Bijdrage aan lange termijn (beleids)ambities (bijvoorbeeld uit GRP of Waterplan);
- Praktische toepasbaarheid:
 - Handhaafbaarheid (rekening houdend met technologische ontwikkeling);
 - Fiscale voorspelbaarheid;
 - Perceptiekosten

Optie E

Waterschappen zouden het bestaande en regelmatig bekritiseerde woonruimteforfait kunnen verlaten en de zuiveringsheffing voor huishoudens eveneens kunnen baseren op het drinkwaterverbruik. Voor dit zogenaamde

waterspoor biedt de wet zoals gezegd reeds lang de ruimte, maar het is nog nergens ingevoerd. Hierbij dient bedacht te worden dat een groot aantal bedrijven (de zogenaamde tabelbedrijven) voor de zuiveringsheffing reeds sinds jaar en dag op basis van dit verbruik wordt aangeslagen. Voor zover ons bekend is er geen onderzoek gedaan naar de achtergrond van het niet invoeren van dit waterspoor. Mogelijk ligt dat in het feit dat nog steeds niet alle woonruimten bemeterd zijn en er soms sprake is van centrale bemetering. Heel overtuigend lijkt ons dit argument echter niet. Drinkwaterbedrijven (en het Rijk voor de BoL en de gemeenten voor de rioolheffing) laten de niet (individueel) bemeterde panden immers niet buiten beschouwing. Mogelijk houdt dit verband met de vrees voor inkomenseffecten (grote gezinnen). Hieraan lijkt door een slimme vormgeving tegemoetgekomen te kunnen worden. Mogelijk vormt het woonruimteforfait voor waterschappen gewoon een vertrouwd bezit en ziet men op tegen veranderingen op dit punt. De tijden zijn echter veranderd en vergen nieuwe ingrepen. Er lijkt overigens sprake van een voorzichtige kentering bij de waterschappen. Uit kennisneming van de bestuursakkoorden van de na de waterschapsverkiezingen van 15 maart 2023 nieuw gevormde dagelijks besturen, blijkt dat liefst vijf van hen willen onderzoeken hoe drinkwatergebruik leidend kan worden gemaakt voor de zuiveringsheffing. Dit om het gebruik van water te verminderen. Kennelijk zijn steeds meer waterschappen zich bewust van de niet oneindige beschikbaarheid van bronnen voor drinkwater en willen zij het gebruik via een financiële prikkel reduceren. Aangenomen mag dus worden dat de discussie op dit punt gevoerd gaat worden.

Optie F

Provincies zouden de ruimte moeten krijgen om de grondwaterheffing (sterk) te verhogen.³⁷ Nu zijn de bestedingsdoeleinden van die heffing, die in de komende Omgevingswet als grondwateronttrekkingsheffing terugkomt, wettelijk sterk beperkt, waardoor de heffing doorgaans slechts enkele centen per m³ bedraagt. Ook de vrijstelling voor agrarische beregeningen, in omvang tegenwoordig al groter dan de industriële onttrekkingen, is niet uit te leggen en zou beëindigd kunnen worden. Door de huidige opzet van de grondwaterheffing is van enig regulerend effect geen sprake. Overigens zou tegelijkertijd

kunnen worden overwogen om deze heffing alsmede de drie categorieën grondwateronttrekkingen waarvoor de provincie nu nog bevoegd gezag is, over te dragen aan de waterschappen.³⁸ Dat zou niet alleen resulteren in een veel integraler en inzichtelijker beheersituatie, maar waarschijnlijk ook in veel lagere perceptiekosten bij de invordering van de grondwaterheffing. Alhoewel informatie daarover ontbreekt, moeten deze perceptiekosten momenteel mede gezien de lage opbrengst van deze heffing relatief hoog zijn. Invordering door het waterschap heeft in die zin als voordeel dat dit – vrijwel zonder uitzondering samen met gemeenten – al op ruime schaal heffingen oplegt en invordert, waardoor de perceptiekosten een stuk lager zullen zijn. Van de waterschappen mag bij een dergelijke overdracht een steviger uitvoeringsrol worden verlangd (registratie, regelgeving, toezicht en handhaving). Op dit terrein is zeker nog verbetering mogelijk.

Resumé

Dit overzicht illustreert dat er concrete opties liggen voor het invoeren van nieuwe financiële prikkels om het (drink)waterverbruik te reduceren. Wel geldt daarbij dat de ene optie sneller toepasbaar is dan de andere. Zo is voor de uitbreiding van de BoL naar bedrijven, de introductie van een rijksheffing op oppervlaktewateronttrekkingen en een verhoging van de provinciale grondwaterheffing een wetswijziging noodzakelijk die nu eenmaal tijd vergt. Voor de andere geschetste opties geldt dit niet. Deze kunnen dus relatief snel worden ingevoerd.

Conclusie

In onze beschouwing staan de mogelijkheden om het (drink)waterverbruik via nieuwe financiële prikkels te reduceren centraal. Daartoe hebben we allereerst het rijksbeleid Water en Bodem sturend op het punt van het (drink)waterverbruik geschetst. Vervolgens zijn de reeds bestaande financiële en fiscale instrumenten in beeld gebracht, aangezien het volgens ons eenvoudiger en doelmatiger is om bij de introductie van nieuwe financiële prikkels aan te sluiten bij reeds goed werkende instrumenten dan om volledig nieuwe instrumenten te ontwerpen. Daarna hebben we een aantal concrete kansrijke opties verkend en beschreven. Daaruit is gebleken dat er volop nieuwe financiële prikkels voor het grijpen liggen. Elke overheid³⁹ (drinkwaterbedrijven, waterschappen, gemeenten, provincies en Rijk) heeft

concrete mogelijkheden om financiële prikkels in te voeren dan wel te versterken. Uiteraard hoeven die prikkels niet allemaal tegelijk worden ingezet; het gaat om het formuleren van een passende mix van prikkels die zowel de huishoudens als de bedrijven raken en voor hen een krachtige impuls voor verandering van hun watergedrag vormt. Iedereen zal zijn eigen gedachten hebben bij het ontwerpen van een dergelijke mix. Als wij een aftrap mogen geven, zouden wij opteren voor invoering van een ‘zwembadtarief’ bij het drinkwaterverbruik, waarbij voor de eerste 80 liter per persoon per dag een laag tarief geldt en voor het meerdere (ten minste) het dubbele tarief, verruiming van de BoL naar grote bedrijven, invoering van een zuiveringsheffing voor huishoudens op basis van het drinkwatergebruik (het zogenoemde waterspoor) en een (stevige) verhoging van de grondwaterheffing voor onttrekkingen. Dan is in onze ogen sprake van een systeem waarin (drink)waterverbruik daadwerkelijk beprijsd wordt. Ongetwijfeld zal dat van diverse zijden kritiek oproepen, maar de ernst van de situatie moet ons daarvoor niet doen zwichten. Het recente advies van de Studiegroep Begrotingsruimte en het rapport van de WRR illustreren bovendien dat de Haagse tijdgeest rijp lijkt voor de introductie van dergelijke financiële prikkels.

Ten slotte nog een oproep: de opbrengst van de nieuwe financiële en fiscale prikkels zou wat ons betreft net als in Denemarken bij voorkeur volledig, maar ten minste grotendeels aan de betreffende waterorganisaties en daarmee aan het waterbeheer ten goede moet komen. In wezen zou dat ook voor de BoL moeten gelden, waarvan de opbrengst nu naar de minister van Financiën gaat en daarmee verdwijnt in de grote stroom rijksuitgaven. In een tijd waarin volop grote investeringen in het waterbeheer gedaan moeten worden, is dit laatste eigenlijk ongelukkig. Nu komt Rijkswaterstaat regelmatig geld tekort voor fatsoenlijk beheer en onderhoud, is de rente die waterschappen kwijt zijn voor de voorfinanciering van de versterking van primaire waterkeringen via het Hoogwaterbeschermingsprogramma niet subsidiabel en dreigen er in de nabije toekomst flinke tekorten in het Deltafonds te gaan ontstaan. Dat zou in ons rijke deltaland niet moeten kunnen, al zal genoemde Studiegroep mogelijk anders over deze oproep denken.

- 1 Zie eerder hierover H.J.M. Havekes (oratie), *Succesvol decentraliseren? Een vlootschouw van het (decentrale) waterbeheer*, Deventer 2022, p. 40-42. Zie voor de gesproken versie van deze oratie WG 01/2023, p. 7-18.
- 2 Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 592.
- 3 Nationaal Programma Landelijk Gebied.
- 4 Mocht deze reductie lukken, dan gaat het om een besparing van ruim 160 miljoen m³ drinkwater per jaar., een substantiële hoeveelheid dus.
- 5 Vereniging van Waterbedrijven in Nederland en Vereniging voor Energie, Milieu en Water
- 6 In zijn advies *Goed water goed geregeld* van mei 2023 pleit de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) er voor om alle onttrekkingen uit grond- en oppervlaktewater vergunning- of meldingsplichtig te maken en voldoende fysieke ruimte te reserveren voor drinkwaterwinning. Waar watertekorten te voorzien zijn, moeten alle onttrekkingen vergunningplichtig worden gemaakt. De Omgevingswet staat hier volgens de RLI met zijn klemtoon op algemene regels overigens haaks op.
- 7 Op zich geldt al een meldplicht (en meet- en registratieplicht) voor niet-vergunningplichtige onttrekkingen. Maar in de praktijk is vaak op grond van art. 6.11, vijfde lid, Waterbesluit vrijstelling van deze verplichtingen verleend. Dat wordt nu dus teruggedraaid. Zie daarover ook het interview met Dimmie Hendriks, expert grondwater en droogte bij Deltares, in H2O, nr. 7/8 September 2023, p. 14-15.
- 8 Bron: *Drinkwaterstatistieken 2022. Van bron tot kraan*, Vewin, Den Haag 2022.
- 9 Tot 1 januari 2012 kende de Wbm ook een aparte belasting op grondwater.
- 10 Per 2022 bedraagt het tarief 0,359 euro per kubieke meter leidingwater.
- 11 Artikel 7.7. Waterwet. Zie over deze grondwater(onttrekkings) heffing H.J.M. Havekes, P.J de Putter en W.J. Wensink (red.), *Praktijkboek Waterbeheer onder de Omgevingswet*, Deventer 2022, p. 470-474.
- 12 In artikel 7.2 Waterbesluit wordt nader aangegeven waaruit deze onderzoeken kunnen bestaan.
- 13 Zie G.J. van Leijenhof, J.K. Lanser en E.G. Borghols, *Decentrale heffingen*, vierde geheel herziene druk, Deventer 2017, p. 463.
- 14 Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken, Stb. 2007, 276. Zie over de gemeentelijke riooltaken en de betreffende zorgplichten Havekes, De Putter en Wensink (red.) (2022), p. 121-132.
- 15 Artikel 228a, eerste lid, Gemeentewet.
- 16 Ruimtelijke differentiatie in tarieven vraagt om een duidelijke onderbouwing en wordt in de praktijk weinig toegepast. De voorbeelden die bekend zijn, zijn situaties na gemeentelijke herindeling.
- 17 <https://vng.nl/artikelen/riool-en-waterzorgheffing>
- 18 <https://vng.nl/brieven/modelverordening-riool-en-waterzorgheffing-ervangt-modelverordening-rioolheffing>
- 19 Kamerstukken II, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 60-61.
- 20 <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2019/07/Modelverordening-verontreinigingsheffing-2020-1.pdf>
- 21 Hierbij moet vooral worden gedacht aan woonboten en huizen die door hun afgelegen ligging niet op de riolering zijn aangesloten.
- 22 Zie uitvoerig over de watersysteemheffing H.J.M. Havekes en W.J. Wensink (red.), *De Waterschapswet. Een artikelsgewijs commentaar*, Deventer 2015, p. 312-360.
- 23 www.uvw.nl/thema's, Financiën/Belastingen/Modelverordeningen/Modelverordening watersysteem 2020
- 24 Zie uitvoerig over de zuiveringsheffing Havekes en Wensink (red.) (2015), p. 364-402.
- 25 www.uvw.nl/thema's, Financiën/Belastingen/Modelverordeningen/Modelverordening zuiveringsheffing 2020
- 26 Van den Berg en Lanser (2021) hebben er dan ook voor gepleit om het waterschap meer vrijheid te geven bij de vormgeving van deze heffingen. Zie hun bijdrage aan Herman Havekes, Diederik van der Molen, Marleen van Rijswijk en Willem Wensink (red.), *Over waterkwaliteit gesproken... Verleden, heden en toekomst*, Koninklijk Nederlands Waterennetwerk, Den Haag 2021, p. 64-78.
- 27 H.J.M. Havekes en M.A. Hofstra, *OESO-Rapport "Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?"*, WG 02/2014, p. 16-27.
- 28 Kamerstukken II 2022/23, 36 214, nrs. 1-3.
- 29 Zie hiervoor www.uvw.nl/themas/aanpassing-belastingstelsel/, alsmede H.J.M. Havekes, *De financiering van het (regionale) waterbeheer*, TMR 2018, nr. 8, p. 529-540.
- 30 Zie in dit verband voorts het pleidooi van een oud-medewerker van het ministerie van LNV om ook de stikstofproblematiek via heffingen voor de landbouw, luchtvaart en industrie aan te pakken, Volkskrant 17 augustus 2023, p. 24.
- 31 Rapport *Goede zaken. Naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen*, Den Haag september 2023.
- 32 Zie het interview met hem in H2O, nr. 7/8, September 2023, p. 8-12.
- 33 Zie aldus ook René Didde, *Nederland Droogteland*, 2021, p. 115.
- 34 Kamerstukken II 2022/23, 27 625, nr. 599.
- 35 Overwogen kan worden om drinkwaterbedrijven hiervan uit te sluiten. De rekening komt dan immers vooral bij huishoudens te liggen en die betalen al ruimschoots genoeg.
- 36 Oppervlaktewatergebruik zal vanwege de hogere zuiveringsinspanning al snel duurder zijn dan grondwatergebruik; het is niettemin een aspect om scherp voor ogen te houden.
- 37 Net als bij de eventuele invoering van een heffing op onttrekkingen van oppervlaktewater zouden drinkwaterbedrijven van deze verhoging kunnen worden uitgesloten om de huishoudens te beschermen.
- 38 Zie aldus Havekes (oratie), p. 11-12.
- 39 Aangezien zij volgens artikel 1 Drinkwaterwet publiek bezit moeten zijn, rekenen we de drinkwaterbedrijven gemakshalve ook tot de overheid.