

Q&A

Aanpassing belastingstelsel waterschappen – voorstel bestuur Unie van Waterschappen

Unie van Waterschappen, 15 juni 2018

Contactpersonen: Hans Oosters (bestuurlijk), Cathelijn Peters (ambtelijk)

Woordvoering: Judith de Jong, jjong@uvw.nl, 06-23195597. Perstelefoon: 06-35113999.

Kernboodschap

Unie van Waterschappen doet voorstel nieuw belastingstelsel

De kosten voor waterbeheer moeten eerlijker, duidelijker en duurzamer verdeeld worden over iedereen die belang heeft bij goed waterbeheer. Omdat Nederland regionale verschillen kent, is daarnaast meer ruimte nodig voor maatwerk. Dat is het uitgangspunt van het voorstel voor een nieuw belastingstelsel dat de Unie van Waterschappen op 15 juni 2018 aan haar leden heeft voorgelegd.

Hans Oosters, voorzitter: "Ons voorstel maakt het belastingstelsel eerlijker, duidelijker en duurzamer. Het geeft de waterschappen meer ruimte om in te spelen op hun specifieke gebiedskenmerken. Dit is nodig omdat waterschappen werken in gebieden die sterk van elkaar verschillen: landelijk of stedelijk, hoog- of laaggelegen, wel of niet aan zee of grote rivieren gelegen. Allemaal factoren die bepalen op welke wijze het waterbeheer moet worden uitgevoerd. Met een belastingstelsel dat hierop inspeelt kunnen we Nederland in de toekomst veiligheid, voldoende en schoon water blijven garanderen."

Elke dag zorgen de waterschappen dat alle mensen in Nederland veilig kunnen wonen en werken aan de zee, in diepe polders, langs rivieren en op de zandgronden. Dat zwemmen in de buurt veilig is. Dat boeren, ondernemers en natuurbeheerders kunnen rekenen op schoon en voldoende oppervlaktewater. Waterschappen verrichten de werkzaamheden daarvoor tegen zo laag mogelijke kosten. Via een eigen belastingstelsel levert iedereen die belang heeft bij het werk van de waterschappen een bijdrage.

Hans Oosters: "De financiering van het waterwerk is in grote lijnen op orde, maar kijkend naar de toekomst is er behoefte aan verbetering. De komende jaren komen er veel nieuwe uitdagingen bij. Er worden meer hoosbuien en langdurige droogte voorspeld, die als we niets doen veel schade zullen veroorzaken. Ook willen we als waterschappen duurzamer werken en schone energie opwekken. De waterschappen moeten voldoende ruimte en slagkracht krijgen om deze uitdagingen en ambities aan te pakken. We hebben goed geluisterd naar wat waterschappen en stakeholders hiervoor nodig hebben en daar komt dit voorstel uit voort."

De waterschappen hebben drie belastingen. De voorstellen zijn tot stand gekomen door bij elk van die drie belastingen een leidend principe centraal te stellen:

- Voor de watersysteemheffing: wie baat heeft bij het beheer van het watersysteem of extra diensten afneemt, draagt bij aan de kosten;
- Voor de zuiveringsheffing: de veroorzaker van de kosten betaalt voor het zuiveren van zijn afvalwater en werkt mee aan een duurzame samenleving ;
- Voor de verontreinigingsheffing: de vervuiler betaalt; wie oppervlaktewater vervuult met lozingen, krijgt hiervoor een rekening. De opbrengst komt ten goede aan het watersysteembeheer.

Het voorstel van de Unie van Waterschappen zal de komende maanden besproken worden door de besturen van alle waterschappen. In de ledenvergadering van oktober wordt besloten over het aanbieden van het advies aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Proces

De Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) van de Unie van Waterschappen heeft op 31 mei 2018 haar eindrapport "Een stevige basis voor de toekomst: de nieuwe waterschapsbelastingen" aan het bestuur van de Unie van Waterschappen aangeboden. Op 15 juni heeft het Uniebestuur op basis van het advies van de CAB een pakket voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel aan de leden-waterschappen gedaan. In de ledenvergadering van 12 oktober a.s. nemen de gezamenlijke waterschappen een besluit over het pakket voorstellen dat zij aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat willen aanbieden.

Pakket voorstellen Uniebestuur

Het Uniebestuur stelt voor om de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing van de waterschappen aan te passen. De voorstellen moeten tot een eerlijker, duidelijker en duurzamer stelsel leiden waarmee de waterschappen weer jaren vooruit kunnen. Met de voorstellen ontstaat er meer ruimte om in te kunnen spelen op specifieke gebiedskenmerken per waterschap. Het pakket voorstellen is tot stand gekomen door consequent te redeneren vanuit een aantal leidende belastingprincipes. Deze zijn het profijtbeginsel voor de watersysteemheffing, het kostenveroorzakingsbeginsel voor de zuiveringsheffing en het beginsel de vervuiler betaalt voor de verontreinigingsheffing.

Wanneer kan een nieuw belastingstelsel van de waterschappen in werking treden?

Na vaststelling van het definitieve pakket voorstellen in de ledenvergadering van oktober a.s., zal het Uniebestuur deze aan de minister van I&W aanbieden en de minister verzoeken om de voorstellen in wetgeving om te zetten. De verwachting is dat de minister de Kamer nog vóór het einde van dit jaar hierover en over het vervolg zal informeren, waarbij de minister naar verwachting ook zal ingaan op de andere onderwerpen die in het traject Toekomstbestendige en duurzame financiering aan de orde zijn geweest, te weten Waterkwaliteit, Grond- en oppervlaktewater en Stedelijk Water.

De voorstellen van de waterschappen leiden ertoe dat de Waterschapswet herzien zal moeten worden. Ook de Waterwet zal een aantal wijzigingen moeten ondergaan. Met een wetgevingstraject is de nodige tijd gemoeid. Wij kunnen niet op voorhand een precieze inschatting maken van de tijd die met de verschillende stappen in het wetgevingstraject gemoeid zal zijn, maar gaan er op dit moment vanuit dat een aangepast belastingstelsel voor de waterschappen per 1 januari 2022 in werking zal kunnen treden.

Welke leidende principes liggen aan de voorstellen ten grondslag?

Het pakket voorstellen dat het Uniebestuur doet, is tot stand gekomen door consequent te redeneren vanuit drie leidende belastingprincipes. Bij elke heffing is gekozen voor het leidende principe dat het beste bij die betreffende heffing past. De principes zijn:

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

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

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

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

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

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

Voorstellen watersysteemheffing

Het Uniebestuur stelt voor om :

- het Gebiedsmodel als nieuwe systematiek voor de kostentoedeling te hanteren;
- bij de kostentoedeling de profijthebbenden van waterkwaliteitsmaatregelen beter in beeld te brengen door de kosten voor waterkwaliteit expliciet toe te delen;
- natuur bij de categorie ongebouwd onder te brengen en voor natuur een tarief te hanteren dat 30% bedraagt van het tarief van de categorie ongebouwd;
- waterschappen de mogelijkheid te geven om de kosten van plusvoorzieningen exclusief in rekening te brengen bij degene(n) die profiteren van deze voorzieningen; en
- de tariefdifferentiatie voor glasopstanden af te schaffen en de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen te beperken tot maximaal 100%.

Waarom stelt het Uniebestuur een nieuwe kostentoedelingsmethode voor?

Het Uniebestuur stelt een nieuwe methode van kostentoedeling voor omdat er binnen de huidige methode van kostentoedeling (de methode Delfland, met een toedeling van kosten aan de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur op basis van economische waarden) niet of nauwelijks mogelijkheden zijn om het profijtbeginsel beter toe te passen en de rekening op de juiste plaats te krijgen. Diverse onderzoeken hebben aangetoond dat het onder het huidige systeem niet mogelijk is om de bijdrage die bepaalde categorieën aan de kosten doen, in goede overeenstemming te brengen met de inspanningen van de waterschappen voor deze categorieën. Er is in het huidige stelsel met andere woorden sprake van een disbalans tussen belang en betaling, die de waterschappen niet kunnen herstellen omdat het huidige stelsel daartoe geen ruimte biedt. Het toedelen van kosten op basis van waarde in het economische verkeer werkt niet goed. Een nieuwe kostentoedelingsmethode is daarom zeer gewenst.

Een andere reden voor het voorstel voor een nieuwe kostentoedelingsmethode ligt in het feit dat het huidige stelsel de waterschappen weinig ruimte biedt om op basis van gebiedskenmerken, -omstandigheden en het voorzieningenniveau, bestuurlijke afwegingen te maken.

De huidige kostentoedelingsmethode is dus aan vervanging toe en het Uniebestuur ziet in het Gebiedsmodel een goede vervanger.

Wat houdt het Gebiedsmodel precies in?

Het Gebiedsmodel is een methode van kostentoedeling waarin gebiedskenmerken en het voorzieningenniveau dat het waterschap de betalende categorieën biedt, een belangrijke rol spelen en ook in belangrijke mate de omvang van de kostenaandelen bepalen. Net als nu moeten de waterschappen ten minste eenmaal in de vijf jaar een nieuw kostentoedelingsonderzoek doen.

Hoe gaat dat in zijn werk?

In het Gebiedsmodel vindt de kostentoedeling in twee fasen plaats.

- De eerste fase is de voorbereidende, technische fase. In deze fase bepalen de waterschappen de voorlopige kostenaandelen voor ingezetenen, gebouwd en ongebouwd. Net als in het huidige stelsel, bepaalt een waterschap eerst het kostenaandeel van de groep ingezetenen. Dit gebeurt op basis van de inwonerdichtheid in het gebied. De resterende kosten worden vervolgens op basis van

gebiedskenmerken en het voorzieningenniveau dat het waterschap aan de eigenaren van gebouwen en gronden biedt, over deze betalende categorieën verdeeld. Hierbij maken de waterschappen gebruik van de BBP-systematiek.

- De tweede fase is de besluitvormende, bestuurlijke fase. In deze fase heeft het algemeen bestuur van een waterschap de mogelijkheid om op basis van een openbare en transparante afweging het voorlopige kostenaandeel van elke categorie maximaal 15 procentpunten hoger of lager vast te stellen dan het aandeel dat uit de technische fase is voortgevloeid. Deze bestuurlijke afweging leidt tot definitieve kostenaandelen die het profijt van de drie categorieën naar het oordeel van het algemeen bestuur evenwichtig representeren. De definitieve kostenaandelen worden in de kostentoedelingsverordening van het waterschap vastgelegd.

Hoe werkt de BBP-systematiek?

In de kostentoedelingsmethode van het Gebiedsmodel wordt de BBP-systematiek van de waterschappen als hulpmiddel gebruikt om te komen tot de kostenaandelen van de categorieën gebouwd en ongebouwd. Onderdeel van die BBP-systematiek is onder andere dat de waterschappen hun kosten verbijzonderen naar kenmerkende onderdelen van hun taken. In het Gebiedsmodel worden voor de watersysteemtaak zes van zulke kenmerkende onderdelen onderscheiden; de basisproducten. De kosten van deze basisproducten worden aan de categorieën gebouwd en ongebouwd toegedeeld. Dit gebeurt op basis van gebiedskenmerken en datgene wat het waterschap voor de categorieën doet. De 6 basisproducten zijn:

- Primaire waterkeringen;
- Overige waterkeringen;
- Watersystemen;
- Baggeren;
- Peilbeheer; en
- Waterkwaliteitsmaatregelen.

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

Niets voor niets is aan het begin van dit antwoord het woord 'hulpmiddel' gebruikt. De BBP-benadering levert in de voorbereidende, technische fase, informatie op die de waterschapsbesturen ondersteunt bij het maken van de afweging in de bestuurlijke fase. Zoals wij eerder aangaven, kunnen de waterschapsbesturen in deze fase de gevonden voorlopige kostenaandelen van alle drie categorieën met maximaal 15 procentpunten verhogen dan wel verlagen. De finale bestuurlijke afweging leidt tot de kostenaandelen die in de kostentoedelingsverordening worden opgenomen.

Waar is de bestuurlijke ruimte van 15 procentpunten op gebaseerd?

De uitkomsten van de nieuwe kostentoedelingsmethode zijn sterk afhankelijk van gebiedsspecifieke omstandigheden en specifieke taakuitoefening. Deze verschillen sterk per waterschap. Denk hierbij aan : landelijk of stedelijk, hoog- of laaggelegen, wel of niet aan zee of grote rivieren gelegen, verschillende grondsoorten. Om voldoende ruimte te creëren voor bestuurlijke afwegingen binnen deze sterk verschillende context, heeft het Uniebestuur voor een marge van 15 procentpunten (hoger of lager) gekozen. Het Uniebestuur verwacht dat deze ruimte voldoende is om specifieke gebiedsomstandigheden tot uitdrukking te brengen in de uiteindelijke kostenaandelen.

Op grond van welke overwegingen kan een bestuur de afwegingsruimte van 15 procentpunten invullen?

In zijn algemeenheid is de afwegingsruimte bedoeld om de algemene besturen voldoende mogelijkheden te geven om de specifieke gebiedsomstandigheden en taakuitoefening tot uitdrukking te brengen in de uiteindelijke kostenaandelen. Omdat het hier echt om maatwerk voor ieder waterschap gaat, kan op voorhand niet limitatief worden aangegeven welke overwegingen een rol spelen. Wel kunnen enkele voorbeelden worden gegeven.

Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel dat de voorstellen van het Uniebestuur omzet in regelgeving wordt er een handreiking ontwikkeld die de waterschappen in de voorbereidende fase kunnen toepassen bij het bepalen van de kostenaandelen van gebouwd en ongebouwd. Ondanks dat deze handreiking zo goed mogelijk rekening zal houden met de verschillen tussen de waterschappen, kan het bestuur van een waterschap van mening zijn dat de resulterende kostenaandelen van de categorieën het specifieke van het eigen waterschap

onvoldoende representeren. Dit kan voor een bestuur de aanleiding zijn om de uiteindelijke kostenaandelen iets anders vast te stellen dan de aandelen die uit de toepassing van de handreiking volgden.

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

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

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

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

Waarom wordt het ingezetenaandeel in het Gebiedsmodel als eerste bepaald?

Deze volgorde geldt alleen voor de voorbereidende fase van de kostentoedeling. De watersysteemheffing is een hybride heffing met elementen van zowel solidariteit als profijt. De ingezetenen brengen het solidariteitsdeel van de kosten op, eigenaren van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken brengen het profijtdeel op. De werkwijze om bij het toedelen van kosten met het solidariteitsdeel (het ingezetenaandeel) te beginnen, is bekend vanuit het huidige stelsel. Het werkt in de praktijk goed en het is goed geaccepteerd. Een toedeling op basis van inwonerdichtheid is onomstreden. Het Uniebestuur heeft geen reden gezien dit in het Gebiedsmodel anders te moeten doen.

In de finale bestuurlijke eindafweging kijkt ieder waterschapsbestuur nadrukkelijk integraal of de kostenaandelen van de drie categorieën in de specifieke situatie van het eigen waterschap een voldoende representatieve afspiegeling vormen van het profijt dat de categorieën van de taakuitoefening hebben.

Moeten waterschappen deze exercitie elk jaar doen?

Nee, net als nu moet de nieuwe wijze van kostentoedeling tenminste eenmaal in de vijf jaar plaatsvinden. Waterschappen kunnen er zelf voor kiezen om de kostentoedeling vaker te wijzigen.

Waarom stelt het bestuur voor om natuur, wat nu nog een zelfstandige betalende categorie is, bij de categorie ongebouwd onder te brengen?

Redenerend vanuit de profijtgedachte is er geen reden om een onderscheid te maken tussen ongebouwde gronden die natuurterreinen zijn en ongebouwde gronden die dat niet zijn. Vanuit de gedachte dat een waterschap er in essentie is om:

- a. wonen, werken en recreëren in zijn gebied mogelijk te maken (belang dat bij de *inwoners* ligt);
- b. gebouwen te beschermen, in stand te houden en aan hun gebruiksfuncties te laten voldoen (belang dat bij de *eigenaren van gebouwd onroerend goed* ligt);
- c. condities te scheppen die goed gebruik van gronden mogelijk maken (belang dat bij de *eigenaren van ongebouwd onroerend goed* ligt)

ligt het maken van een onderscheid niet voor de hand. Het Uniebestuur stelt daarom voor om 'de oude categorie' natuur bij de categorie ongebouwd onder te brengen. De categorie ongebouwd bestaat voortaan dus uit agrarische grond, wegen en spoorwegen, braakliggende bouwterreinen en overige ongebouwde gronden (denk aan begraafplaatsen, parken en dergelijke) en natuurterreinen.

Houdt het Uniebestuur rekening met het feit dat natuurterreinen op dit moment minder belasting betalen dan bijvoorbeeld agrarische terreinen en zo ja, op welke manier?

Als gevolg van de huidige kostentoedelingssystematiek dragen eigenaren van natuurterreinen in vergelijking met andere grondeigenaren op dit moment (veel) minder bij aan de kosten van de taakuitoefening. De relatief lage bijdrage staat niet in verhouding tot de inspanningen van de waterschappen voor deze categorie.. In een belastingstelsel waarin er naar wordt gestreefd om het profijtbeginsel strikter toe te passen om zodoende tot een eerlijkere verdeling van lasten te komen, dient deze onevenwichtigheid zoveel mogelijk weggenomen te worden. Dat is de ene kant van het verhaal. De andere kant van het verhaal is dat het Uniebestuur vanuit een consistente redenering er het liefst voor zou kiezen om voor de categorie ongebouwd 1 tarief te hanteren. Dit zou betekenen dat natuur hetzelfde tarief betaalt als de overige onderdelen van het ongebouwd. Het Uniebestuur ziet echter ook, dat dit een zeer forse lastenverhoging voor natuurterreinbeheerders met zich mee zou brengen. Het heeft de voorkeur van het Uniebestuur dat er bij wijze van oplossing een landelijke bijdrage in de kosten van de terreinbeheerders komt. Omdat dit naar het oordeel van het Uniebestuur niet snel te realiseren is, stelt het Uniebestuur voor om het tarief voor natuurterreinbeheerders op 30% te stellen. Hierdoor wordt net als nu bereikt dat natuurterreinbeheerders een lagere bijdrage in de kosten van het waterschap betalen dan overige eigenaren van ongebouwde gronden.

Waarom stelt het Uniebestuur voor om de tariefdifferentiatie van maximaal 400% voor verharde openbare wegen af te schaffen en de tariefdifferentiatie van maximaal 100% te behouden?

Een deel van de waterschappen zet de wegendifferentiatie van maximaal 400% op dit moment in om de tarieven voor het agrarisch ongebouwd te matigen. Dit is een uit de wet voortvloeiende toepassing, bedoeld om de effecten van de zogenaamde weeffout zoveel mogelijk weg te nemen. Omdat 'de weeffout' in het stelsel dat het bestuur voorstelt niet meer bestaat, is deze tariefdifferentiatie niet meer nodig.

De tariefdifferentiatie van 100% heeft oorspronkelijk een inhoudelijke achtergrond. Het is bedoeld om waterschappen een mogelijkheid te geven om in het tarief voor verharde openbare wegen rekening te houden met het feit dat deze wegen extra kosten voor het waterschap kunnen veroorzaken (piekafvoer/groot waterbezwaar). Omdat hiervan ook in de toekomst sprake zal zijn, stelt het Uniebestuur voor om de tariefdifferentiatie van maximaal 100% te behouden.

Hoe wordt de weeffout in het nieuwe stelsel opgelost?

De weeffout is in het Gebiedsmodel dat als nieuw model voor de kostentoedeling wordt voorgesteld niet meer aan de orde omdat de waarde van objecten geen rol speelt in de kostentoedeling. Er zal dus in de praktijk geen sprake meer zal zijn van de situatie dat het agrarisch ongebouwd in de belastingheffing 'last' heeft van de relatief hoge waarde van wegen.

Houdt het Uniebestuur in het voorgestelde stelsel rekening met de diffuse verontreiniging van oppervlaktewater en zo ja, op welke manier?

Ja, het Uniebestuur houdt hier rekening mee. Binnen de eerder besproken BBP-systematiek voor de watersysteemheffing stelt het Uniebestuur voor om 'Waterkwaliteitsmaatregelen' als een basisproduct mee te nemen. Dit betekent concreet dat een waterschap bij het bepalen van de voorlopige kostenaandelen van de categorieën ongebouwd en gebouwd zich ook de vraag stelt wat het waterschap aan waterkwaliteitsmaatregelen treft, wat de kosten daarvan zijn en ten behoeve van wie de maatregelen worden getroffen. Op deze wijze kunnen waterschappen in de kostentoedeling voor de watersysteemheffing rekening houden met diffuse verontreinigingen uit de landbouw, natuur, wegen en overige ongebouwde gronden. Immers, als er, plat gezegd, meer wordt verontreinigd, zal het waterschap meer maatregelen moeten treffen om de gevolgen daarvan voor de waterkwaliteit te mitigeren.

Voorstellen zuiveringsheffing

Het Uniebestuur stelt het volgende voor:

- Hanteer kostenveroorzaking als leidend principe om duurzame ambities te ondersteunen.
- Baseer de heffingsformule op kostenveroorzaking en pas het zodanig aan dat naast vuillast ook de hoeveelheid water hierin terug komt.
- Pas het woonruimteforfait zodanig aan dat meer gedifferentieerd wordt naar gezinsomvang.
- Vervang de CZV-methode door de TOC-methode en schrap de T-correctie.
- Geef waterschappen de mogelijkheid om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing.
- Speel beter in op waardevol afvalwater door waterschappen drie maatwerkopties te bieden.
- Pas de (toepassing van de) Tabel Afvalwatercoëfficiënten aan.

Wat betekent het voorstel van het Uniebestuur om het woonruimteforfait aan te passen voor de lastendruk?

Het huidige woonruimteforfait wordt vervangen door een woonruimteforfait waar meer onderscheid wordt gemaakt naar gezinsomvang: één-, twee-, drie- en vier-en-meerpersoonshuishoudens.

Voor tweepersoonshuishoudens leidt dit tot een lagere heffingsgrondslag, voor vier- en meerpersoonshuishoudens levert de differentiatie juist een verhoging van de grondslag op. Voor een- en driepersoonshuishoudens blijft de heffingsgrondslag gelijk. De veranderingen zijn het grootst voor de tweepersoonshuishoudens (lagere heffing) en de vier- en meerpersoonshuishoudens (hogere heffing).

Waarom krijgen huishoudens geen korting als ze afkoppelen?

De kosten van het zuiveringsbeheer zijn voor een groot deel toe te rekenen aan de verwerking van – relatief schoon – hemelwater (29%). Om de kosten van de zuivering beheersbaar te houden, is het van belang om de hoeveelheid hemelwater dat naar de zuivering wordt afgevoerd te beperken. Klimaatverandering (meer intensieve buien) en verdergaande zuivering (van microverontreinigingen zoals medicijnresten) versterken dit beeld. De mogelijkheden hoe hier via het belastingstelsel op ingespeeld kan worden zijn uitgebreid onderzocht, bijvoorbeeld met een aanvullende heffing of met een korting bij afkoppelen. De mogelijkheden om een effectieve en uitvoerbare (belasting)prikkel in te bouwen zijn echter beperkt gebleken. Daarbij is meegewogen dat niet iedereen kan afkoppelen. Denk bijvoorbeeld aan huurders en bewoners van flatgebouwen. Het uiteindelijke voorstel om waterschappen de mogelijkheid te geven om maatregelen ter bestrijding van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing biedt dan ook de ruimte aan waterschappen om – samen met andere partijen – de meest effectieve maatregel(en) te nemen.

Indien een waterschap met een partij een privaatrechtelijke prijs afsprekt, gelden dan ook de verplichtingen uit de Wet Markt en Overheid, BTW en Vpb?

Het Uniebestuur stelt voor om voor separate afvalwaterstromen individuele (prijs)afspraken mogelijk te maken. Voor deze afvalwaterstromen geldt dan niet de reguliere zuiveringsheffing. Hiermee kan beter worden ingespeeld op waardevol afvalwater. Een privaatrechtelijke (prijs)afpraak betekent dat rekening moet worden gehouden met de verplichtingen zoals genoemd in de Wet Markt en Overheid, Wet op de omzetbelasting 1968 (BTW) en Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Vpb).

Waarom wordt in plaats van CZV voor de alternatieve parameter TOC gekozen?

Voor de hoogte van de zuiverings- (en verontreinigingsheffing) is de samenstelling van het afvalwater van belang. Om deze te bepalen wordt nu nog gebruik gemaakt van de Chemisch zuurstofverbruik-methode (“CZV-methode”). Deze methode moet, vanwege het gebruik van bepaalde chemicaliën die milieubelastend en schadelijk voor de gezondheid zijn, vervangen worden. De Totaal organisch koolstof-methode (“TOC-methode”) is het meest geschikte alternatief. Hiermee kan ook in de toekomst de samenstelling van het afvalwater goed bepaald worden.

Voorstellen verontreinigingsheffing

Het Uniebestuur stelt het volgende voor:

- Pas het beginsel 'de vervuiler betaalt' consequenter toe om lozingen op oppervlaktewater eenduidiger te behandelen.
- Belast effluentlozingen op eigen water en belast riooloverstorten uit gemengde stelsels.
- Vervang de CZV-methode door de TOC-methode en schrap de T-correctie.
- Pas de heffingsformule aan en verleen als uitvloeisel hiervan een korting van 33,3% aan forfaitaire belastingplichtigen.
- Pas de (toepassing van de) Tabel Afvalwatercoëfficiënten aan.

Waarom wordt diffuse verontreiniging niet met verontreinigingsheffing belast?

Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om diffuse verontreiniging van oppervlaktewater binnen de verontreinigingsheffing te belasten. In het concept-rapport was ten aanzien van diffuse verontreiniging vanuit de landbouw aangegeven dat het onderzoek van de CAB nog niet was afgerond. Uiteindelijk is om meerdere redenen geconcludeerd dat het bezwaarlijk is om de verontreinigingsheffing uit te breiden met diffuse lozingen, waaronder die vanuit de landbouw. Dit heeft te maken met de aard van diffuse lozingen: we weten niet (precies) waar de vervuiling vandaan komt. Bij zogenaamde puntbronnen weten we dat wel. Vandaar dat ervoor is gekozen om niet via de verontreinigingsheffing met diffuse verontreinigingen rekening te houden, maar dit via de watersysteemheffing mee te nemen. Waterschappen maken als onderdeel van de watersysteentaak kosten ter bescherming en verbetering van de waterkwaliteit. Binnen het watersysteembeheer is onderzocht hoe kosten en profijt van deze maatregelen beter in balans kunnen worden gebracht en worden hiertoe een aantal concrete voorstellen gedaan. Met deze voorstellen wordt ook de kritiek op het oorspronkelijke voorstel, inhoudende dat het te eng op slechts één diffuse bron zag, ondervangen. Via de watersysteemheffing wordt de uitspoeling van alle ongebouwde percelen, en dus ook van bijvoorbeeld wegen, spoorwegen, natuurterreinen en parken, in de belasting betrokken.

De verontreinigingsheffing blijft zich richten op puntlozingen.

Klopt het dat waterschappen - indien zij een (effluent)lozing doen op eigen water - aan zichzelf een heffing gaan opleggen? En zo ja, wat heeft dit voor nut?

Dit is juist. Het Uniebestuur stelt voor dat waterschappen hun effluentlozingen op eigen water voortaan gaan belasten met verontreinigingsheffing. Met effluentlozingen worden de lozingen op oppervlaktewater bedoeld aan het eind van het proces van het zuiveren van afvalwater. De voorgestelde heffing is gerelateerd aan de vuillast die nog in het effluent aanwezig is. Het Uniebestuur stelt voor deze net als andere lozingen op oppervlaktewater te belasten. Dit is consistent en in lijn met het principe *de vervuiler betaalt*.

De heffing is zeker niet van symbolische aard. De opbrengst van de verontreinigingsheffing komt ten goede aan de watersysteemtaken, terwijl de kosten van de voorgestelde heffing ten laste komen van het zuiveringsbeheer. Doordat dit beide financieel strikt gescheiden taken zijn, heeft de heffing een reëel effect op de begroting en tarieven van waterschappen. Doordat de rekening uiteindelijk uit de opbrengst zuiveringsheffing wordt betaald, betalen de lozende/veroorzakende categorieën voor de vervuiling. Bij lozingen op rijkswater is dat nu al het geval. Het voorstel van het Uniebestuur zorgt er voor dat dat ook bij lozingen op eigen water gaat gelden.

Waarom krijgen huishoudens, glastuinbouwbedrijven en kleine bedrijven binnen de verontreinigingsheffing een korting?

De aanslagen van huishoudens, glastuinbouwbedrijven en kleine bedrijven worden om doelmatigheidsredenen vastgesteld op basis van forfaits. Deze forfaits zijn een afspiegeling van het gemiddeld aantal heffingseenheden dat voor deze categorieën geldt. Doordat de grondslag van de verontreinigingsheffing door het ontbreken van het kwantiteitsdeel ($Q_{max} * 12,4$) gaat afwijken van de zuiveringsheffing, kunnen de forfaits uit de zuiveringsheffing niet (meer) onverkort worden toegepast. Binnen de verontreinigingsheffing wordt daarom een korting toegepast op de forfaits. De hoogte van de korting is gebaseerd op het aandeel dat het kwantiteitsdeel heeft in de grondslag van de zuiveringsheffing en bedraagt 33,3%.

Waar zien de waterschapsbesturen de mogelijkheden voor 'bestuurlijk maatwerk' terug?

De mogelijkheid voor bestuurlijk maatwerk komt in een groot aantal voorstellen terug. In de watersysteemheffing is bestuurlijk maatwerk onder andere mogelijk bij het bepalen van de kostenaandelen voor ingezetenen, ongebouwd en gebouwd. Plusvoorzieningen zijn ook een vorm van maatwerk. In de zuiveringsheffing wordt het mogelijk om maatwerk te leveren aan bedrijven die afvalwater leveren dat een waterschap nuttig kan aanwenden voor de realisering van duurzaamheidsdoelstellingen.

Wat zijn de financiële consequenties van de voorstellen?

De voorstellen van het Uniebestuur zien op de drie belangrijkste belastingen van de waterschappen, de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. Voor iedere belasting worden er meerdere voorstellen gedaan en vrijwel ieder voorstel heeft financiële consequenties. Daarbij komt dat de waterschappen verschillende soorten gebieden hebben en de taakuitoefening verschillend hebben vormgegeven en dat deze factoren invloed hebben op het financiële effect dat de voorstellen hebben. Tot slot geldt dat de financiële uitkomsten afhankelijk zijn van de bestuurlijke keuzes die de waterschappen gaan maken. Dit alles maakt dat het eigenlijk niet mogelijk is om over dé financiële consequenties van de voorstellen te spreken. Deze zijn voor ieder waterschap verschillend. Het is wel mogelijk om wat algemene lijnen te schetsen. Dat gebeurt hieronder voor de drie heffingen.

Zuiveringsheffing:

- De belastingopbrengst (en daardoor ook het tarief) stijgt als gevolg van¹:
 - de tariefsopslag voor de bekostiging van afkoppelmaatregelen;
 - de verontreinigingsheffing op de lozingen van het effluent van rwzi's op regionaal water;
 - de hogere verontreinigingsheffing op de lozingen van het effluent van rwzi's op rijkswater (effect nieuwe heffingsformule).
- Het tarief stijgt als gevolg van het lagere aantal heffingseenheden van zowel de tabel- en meetbedrijven (effect nieuwe heffingsformule) als de huishoudens (effect nieuw woonruimteforfait).²

Per saldo is het effect dat het tarief gemiddeld met bijna 16% stijgt.

Verontreinigingsheffing:

- De opbrengst van de verontreinigingsheffing van de waterschappen bedraagt nu landelijk € 8 miljoen, maar zal aanzienlijk stijgen als de voorstellen van het Uniebestuur om de volgende lozingen te gaan belasten in wetgeving worden verankerd:
 - effluent van rwzi's op regionaal water (geschat landelijk op € 76 mln.); en
 - riooloverstorten uit de gemengde rioleringen (geschat landelijk op € 3 mln.);

Watersysteemheffing:

- Omdat de opbrengst van de verontreinigingsheffing wordt gebruikt voor de dekking van de kosten van de watersysteemtaak, en deze opbrengst zoals we zojuist hebben gezien stijgt, kan de benodigde opbrengst van de watersysteemheffing lager worden vastgesteld.
- Het voorstel om natuur bij de categorie ongebouwd onder te brengen, leidt ertoe dat de eigenaren van deze terreinen in de toekomst meer belasting gaan betalen. De bijdrage wordt gematigd door het voorstel van het bestuur om voor natuur een tarief van 30% te hanteren,
- Het voorstel om de tariefdifferentiatie wegen tot maximaal 100% te beperken, leidt er toe dat wegeigenaren landelijk gezien minder belasting gaan betalen.
- Voor het overige zijn de financiële gevolgen ten aanzien van de watersysteemheffing sterk afhankelijk van de keuzes die de waterschapsbesturen uiteindelijk bij de toepassing van het Gebiedsmodel zullen maken.

¹ 'tellereffect', nu ingeschat op landelijk ca. € 100 miljoen

² 'noemereffect'

Achtergrondinformatie

Waarom heffen waterschappen belastingen?

De opbrengst van de waterschapsbelastingen wordt gebruikt om Nederland droog, veilig en leefbaar te houden. Inwoners en bedrijven hebben belang bij goed waterbeheer. Samen betalen zij hiervoor de kosten. Dit geld wordt alleen aan waterbeheer besteed. Dat is het bijzondere aan waterschappen in Nederland. Geen andere doeleinden, alleen waterbeheer. En alle belanghebbenden praten erover mee.

Uit welke heffingen bestaat het belastingstelsel van de waterschappen?

Waterschappen kunnen een aantal belastingen en rechten heffen ter bekostiging van hun taken. De drie belangrijkste heffingen zijn: de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. Met de watersysteemheffing worden de kosten van waterveiligheid en voldoende en schoon oppervlaktewater gedekt. De zuiveringsheffing is bedoeld om de kosten van de afvalwaterzuivering uit te betalen. En de verontreinigingsheffing wordt in rekening gebracht als een burger of een bedrijf rechtstreeks afvalwater in het oppervlaktewater loost.

Er zijn vijf waterschappen die ook het beheer van wegen in hun gebied als taak hebben en daarvoor een wegenheffing kunnen opleggen. Het Uniebestuur doet geen voorstellen met betrekking tot de wegenheffing.