

VOORSTEL BESTUUR UNIE VAN WATERSCHAPPEN TOT AANPASSING VAN HET BELASTINGSTELSEL VAN DE WATERSCHAPPEN

AANLEIDING EN URGENTIE

In 2014 heeft de OESO in het rapport 'Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?' geconcludeerd dat de organisatie en financiering van het waterbeheer in Nederland goed geregeld zijn. Voor de financiering van het waterbeheer komt de OESO in relatie tot een aantal toekomstige uitdagingen wel met de aanbeveling om economische prikkels te versterken en de vervuiler ook echt te laten betalen. In vervolg op deze aanbevelingen is op initiatief van de toenmalig minister van I&M met de partners in het waterbeheer (provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven) een traject gestart waarin is onderzocht hoe principes als 'de gebruiker, vervuiler, kostenveroorzaker, belanghebbende betaalt' beter in de financiering van het waterbeheer toegepast kunnen worden. Het specifieke onderzoek naar mogelijkheden binnen het belastingstelsel van de waterschappen heeft in opdracht van het Uniebestuur plaatsgevonden. De aanbevelingen van de OESO vormden daarmee de directe aanleiding voor het onderzoek naar de aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen. Een tweede aanleiding was gelegen in het feit dat de waterschappen in de afgelopen jaren tegen enkele grenzen van hun belastingstelsel zijn aangelopen en aanpassing dus noodzakelijk is. Op 1 juni 2018 heeft de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) het advies aan het Uniebestuur aangeboden. Dit advies vormt de basis van het voorstel Wijziging Belastingstelsel Waterschappen. Het Uniebestuur dankt de CAB voor de volledige en gedegen advisering.

Het belastingstelsel van de waterschappen bestaat uit drie belastingen: de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing.

Met **de watersysteemheffing** dekken de waterschappen de kosten van waterveiligheid en voldoende en schoon oppervlaktewater. Op dit moment speelt de waarde van objecten een belangrijke rol bij het toedelen van de kosten van het watersysteem aan de betalende groepen gebouwd, ongebouwd en natuur. Een kostentoedeling louter op basis van waarde leidt er echter toe dat het profijt van de taak en de omvang van de betaling niet goed in balans zijn. Een hoge waarde leidt in het huidige stelsel automatisch tot een relatief hoge bijdrage van de groep. De rol van waarde beperkt de waterschappen ook in hun mogelijkheden om gebiedskenmerken en specifieke aspecten van de taakuitoefening tot uitdrukking te laten komen in de betaling.

Met **de zuiveringsheffing** dekken de waterschappen de kosten van de zuivering van afvalwater. De zuiveringsheffing is dringend aan herziening toe. De huidige zuiveringsheffing is rigide en niet ingericht op de waarde die het te zuiveren afvalwater tegenwoordig in het kader van de energietransitie en teruggewinning van nuttige stoffen heeft. Met de huidige heffing hebben de waterschappen bedrijven die dergelijk afvalwater produceren weinig te bieden. Als bedrijven voor dit 'gewenste afvalwater' het reguliere zuiveringstarief moeten betalen, is dit voor hen vaak duurder dan wanneer zij het afvalwater zelf of door een derde laten (voor) zuiveren. Zij haken dus af. Dit is ongewenst omdat de kosten van de achterblijvende lozers stijgen en investeringen in (terug)winning van energie en grondstoffen minder rendabel zijn.

Hemelwater is een ander urgent thema binnen het zuiveringsbeheer. De verwerking van hemelwater vergt grote infrastructurele voorzieningen, brengt daardoor hoge kosten met zich mee en bemoeilijkt (door verdunning) de zuivering en daarmee ook de zojuist genoemde energietransitie en stoffen(terug)winning. Als gevolg van de klimaatverandering met zijn steeds zwaardere regenbuien neemt de problematiek toe en zullen de belastingtarieven –als er niets gebeurt– stijgen. Als laatste geldt dat binnen de huidige analysemethode aan de hand waarvan de waterschappen de vervuilingswaarde van het afvalwater en daarmee het aantal heffingseenheden moeten bepalen, gebruik moet worden gemaakt van milieubelastende chemicaliën die ook nog eens een gezondheidsrisico met zich meebrengen.

De verontreinigingsheffing wordt in rekening gebracht als vervuild water rechtstreeks op oppervlaktewater wordt geloosd. Het grote knelpunt in deze heffing is op dit moment dat een aantal grote en traceerbare vervuilers van oppervlaktewater niet voor hun vervuiling betalen terwijl anderen dat wel doen. Er wordt op dit moment met andere woorden onvoldoende recht gedaan aan het beginsel 'de vervuiler betaalt'. De OESO heeft hier nadrukkelijk een opmerking over gemaakt. Directe lozingen brengen voor de waterschappen kosten met zich mee, denk aan KRW-maatregelen, monitoring, planvorming en kwaliteitsbaggeren. Deze activiteiten moeten ook bekostigd worden.

In vervolg op het onderzoek en de aanbevelingen van de OESO en inspeland op de door de waterschappen zelf ervaren grenzen van hun belastingstelsel, doet het Uniebestuur, gebaseerd op de adviezen van de CAB, de in deze notitie beschreven voorstellen om het belastingstelsel van de waterschappen aan te passen.

HET PAKKET AAN VOORSTELLEN

Het pakket aan voorstellen dat het Uniebestuur aan u voorlegt is tot stand gekomen door consequent te redeneren vanuit een aantal leidende principes. Deze worden hierna per belasting uiteen gezet.

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, waarvan de opbrengst ten gunste komt 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.

1. DE VOORSTELLEN MET BETREKKING TOT DE WATERSYSTEEMHEFFING; CONSEQUENTERE TOEPASSING VAN HET PROFIJTBEGINSEL OM EEN EERLIJKE EN DUIDELIJKE REKENING OP DE JUISTE PLAATS NEER TE LEGGEN.

Voorgesteld wordt om de kosten die waterschappen voor het watersysteembeheer maken zo eerlijk mogelijk te verdelen over de groepen die profijt van de voorzieningen hebben. Dit kan bereikt worden door **het profijtbeginsel**, dat naast het solidariteitsbeginsel op dit moment al een rol speelt in de watersysteemheffing, beter toe te passen door:

- het Gebiedsmodel als nieuwe systematiek voor de kostentoedeling te hanteren;
- bij de kostentoedeling de profijthebbers van waterkwaliteitsmaatregelen beter in beeld te brengen door de kosten voor waterkwaliteit expliciet toe te delen;
- het onderbrengen van de categorie natuur bij het ongebouwd en voor deze nieuwe subcategorie 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
- het afschaffen van de tariefdifferentiatie voor glasopstanden en het beperken van de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen tot maximaal 100%.

HET GEBIEDSMODEL ALS NIEUWE SYSTEMATIEK VOOR DE KOSTENTOEDELING

Via de kostentoedeling bepalen de waterschappen het deel van de kosten van de taakuitoefening dat elke belanghebbende groep moet dragen. Binnen de huidige, wettelijk voorgeschreven kostentoedeling zijn er niet of nauwelijks mogelijkheden om het profijtbeginsel beter toe te passen. Om deze reden stelt het Uniebestuur voor om de huidige kostentoedelingsmethode te vervangen door het Gebiedsmodel. In het Gebiedsmodel vormen de gebiedstypologie en taakuitoefening van een waterschap de basis: gebiedskenmerken en het voorzieningenniveau dat het waterschap de betalende categorieën biedt, bepalen in belangrijke mate de omvang van de kostenaandelen. Deze nieuwe wijze van kostentoedeling moet, net als nu, tenminste eenmaal in de vijf jaar plaatsvinden.

In het Gebiedsmodel vindt de kostentoedeling in twee fasen plaats.

A. Voorbereidende, technische fase

In deze fase worden er voorlopige kostenaandelen bepaald voor ingezetenen, gebouwd en ongebouwd:

1. het kostenaandeel van de ingezetenen wordt bepaald op basis van de inwonerdichtheid in het gebied. Hierbij wordt de volgende, logaritmische formule gehanteerd:

$$\text{Ingezetenenandaandeel (\%)} = 13,352 * \text{LN}(\text{Aantal inwoners/km}^2) - 46,902.$$

2. de resterende kosten worden op basis van het voorzieningenniveau dat het waterschap aan de eigenaren van gebouwen en van gronden biedt, verdeeld over deze betalende categorieën. Hierbij maken de waterschappen gebruik van de BBP-systematiek.

B. Besluitvormende, bestuurlijke fase

In deze fase heeft het algemeen bestuur de mogelijkheid om op basis van een openbare en transparante afweging het kostenaandeel van elke categorie maximaal 15 procentpunten hoger of lager vast te stellen. Deze afweging leidt tot definitieve kostenaandelen die het profijt van de drie categorieën naar het oordeel van het algemeen bestuur evenwichtig representeren.

Kostenaandelen gebouwd en ongebouwd

Wat betreft de toedeling van kosten aan de categorieën gebouwd en ongebouwd maken de waterschappen in de technische voorbereidende fase van de kostentoedeling gebruik van de BBP-systematiek. Onderdeel van deze systematiek is dat de waterschappen hun kosten verbijzonderen naar kenmerkende onderdelen van hun taken.

In het Gebiedsmodel worden de kosten van zes van die kenmerkende onderdelen van de watersysteem-taak, de basisproducten, op grond van gebiedskenmerken en datgene wat het waterschap voor de categorieën gebouwd en ongebouwd doet, toegedeeld aan deze twee categorieën. Deze basisproducten zijn:

1. Primaire waterkeringen;
2. Overige waterkeringen;
3. Watersystemen;
4. Baggeren;
5. Peilbeheer;
6. Waterkwaliteitsmaatregelen.¹

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

De methode, en daarmee de invulling van het profijtbeginsel, houdt in dat het waterschap voor ieder van deze producten onderzoekt welk voorzieningenniveau aan de twee categorieën wordt geboden. Met andere woorden, wat doet het waterschap voor het gebouwd (stenen) en wat voor het ongebouwd (grond, inclusief natuur)? In nog andere woorden, welk deel van de kosten maakt het waterschap om gebouwen te beschermen, in stand te houden en aan hun gebruiksfuncties te laten voldoen en welk deel van de kosten om condities te scheppen die goed gebruik van gronden mogelijk maken? De methode levert per product een percentage op per belanghebbende categorie (gebouwd en ongebouwd). Na een weging met de omvang van de kosten van de producten leidt de methode tot kostenaandelen van de categorieën gebouwd en ongebouwd.

Het Uniebestuur zal er voor zorgen dat er tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen een handreiking wordt opgesteld voor de toepassing van dit deel van de kostentoedeling. Vooruitlopend daarop heeft de CAB in het bijlagenboek van haar eindrapport (bijlage 7) een eerste voorzet opgenomen voor criteria die in dit onderdeel van de kostentoedeling kunnen worden gehanteerd, waarbij rekening is gehouden met de verschillen die er tussen de gebieden en de taakuitoefening van de waterschappen zijn. Nog voor de zomervakantieperiode organiseert het Uniebestuur een sessie waarin de waterschappen kunnen reflecteren op deze voorzet en gevoel kunnen krijgen voor wat de BBP-methode in hun situatie naar verwachting voor financiële resultaten zal opleveren. Op deze wijze kunnen de waterschappen de financiële resultaten meewegen in hun beoordeling van de voorstellen van het Uniebestuur.

Omvang bestuurlijke ruimte

Het Uniebestuur stelt voor dat de waterschapsbesturen de ruimte krijgen om elk kostenaandeel maximaal 15 procentpunten hoger of lager vast te stellen ten opzichte van het in de technische fase voorbereide getal. Het Uniebestuur verwacht dat de waterschappen hiermee voldoende mogelijkheden hebben om specifieke gebiedsomstandigheden tot uitdrukking te brengen in de uiteindelijke kostenaandelen en daarbij maatschappelijk ongewenste, grote en schoksgewijze veranderingen van de tarieven te voorkomen.

BIJ DE KOSTENTOEDELING DE PROFIJTHEBBENDEN VAN WATERKWALITEITSMATREGELEN BETER IN BEELD TE BRENGEN DOOR DE KOSTEN VOOR WATERKWALITEIT EXPLICIET TOE TE DELEN

Binnen het huidige systeem van kostentoedeling kan onvoldoende het profijt van waterkwaliteitsmaatregelen tot uitdrukking worden gebracht. Daarom stelt het Uniebestuur voor om ten behoeve van de kostentoedeling een extra BBP basisproduct voor waterkwaliteit toe te voegen aan de BBP-structuur. Hiermee kan beter in beeld worden gebracht welke maatregelen genomen worden en wie daar profijt van heeft. Op basis hiervan kan vervolgens een eerlijke verdeling van kosten plaatsvinden. Met het voorstel komen nadrukkelijk ook de maatregelen in beeld die vanwege diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater (vanuit landbouw, natuur en wegen) noodzakelijk zijn.

¹ Dit zesde basisproduct is momenteel nog niet zelfstandig opgenomen in de BBP-structuur van de waterschappen.

Deze verontreiniging is weliswaar veelal een onvermijdelijk gevolg van leven, recreëren en ondernemen, maar kan alleen plaatsvinden zolang het waterschap mitigerende maatregelen in het kader van de waterkwaliteit neemt.

HET ONDERBRENGEN VAN DE CATEGORIE NATUUR BIJ HET ONGEBOUWD EN VOOR NATUUR EEN TARIEF TE HANTEREN DAT 30% BEDRAAGT VAN HET TARIEF VAN HET ONGEBOUWD

Natuur is op dit moment een zelfstandige belanghebbende en belastingplichtige categorie. Redenerend vanuit het profijtbeginsel is dat niet nodig, net zo min als dat agrarische gronden, wegen, spoorwegen en bouwgronden op dit moment een aparte positie hebben. Daarom stelt het Uniebestuur voor om natuur onderdeel te maken van de categorie ongebouwd. Als gevolg van dit voorstel worden er binnen de watersysteemheffing voortaan drie belastingplichtige categorieën onderscheiden, te weten:

- a. ingezetenen;
- b. eigenaren gebouwd;
- c. eigenaren ongebouwd.

Dit onderscheid sluit aan bij de gedachte dat een waterschap er in essentie is om:

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

Op dit moment dragen natuurterreinbeheerders relatief weinig bij aan de kosten van het watersysteembeheer. Dit is een gevolg van de heffingssystematiek zoals die nu in de wet is opgenomen. Als gevolg van het voorstel om de categorie natuur voortaan bij de categorie ongebouwd onder te brengen zou, zonder nadere maatregelen, voor natuurterreinbeheerders hetzelfde tarief gaan gelden als voor andere grondeigenaren. Het Uniebestuur is zich ervan bewust dat dit een forse lastenverhoging voor natuurterreinbeheerders met zich mee zou brengen. Een oplossing zou kunnen zijn een landelijke bijdrage in de kosten van de terreinbeheerders. Omdat een dergelijk voorstel naar het oordeel van het Uniebestuur niet snel te realiseren zal zijn, stelt zij voor om de natuurterreinbeheerders het tarief voor natuur op 30% van het tarief van de categorie ongebouwd vast te stellen. De rest van de kosten die het waterschap voor natuurterreinen maakt, wordt over alle andere categorieën verdeeld, dat wil zeggen over de ingezetenen, het gebouwd en de overige groepen binnen het ongebouwd. De systematiek die het Uniebestuur voorstelt is vergelijkbaar met de huidige: er wordt een lagere bijdrage voor natuur bereikt en de overige kosten die het waterschap voor natuur maakt worden door de overige categorieën gedragen. Wel geldt in de voorstellen van het Uniebestuur in vergelijking met de huidige situatie dat natuur zelf meer kosten draagt en de overige categorieën dus minder.

WATERSCHAPPEN DE MOGELIJKHEID TE GEVEN OM DE KOSTEN VAN PLUSVOORZIENINGEN EXCLUSIEF IN REKENING TE BRENGEN BIJ DEGENE(N) DIE HIERVAN PROFITEREN

Plusvoorzieningen zijn voorzieningen die het waterschap boven de normale taakuitoefening realiseert. De behoefte aan een mogelijkheid om kosten van extra voorzieningen apart in rekening te kunnen brengen, is bij de waterschappen nadrukkelijk aanwezig. Het Uniebestuur stelt daarom voor dat de waterschappen wettelijk de mogelijkheid krijgen (en dus niet een verplichting hebben) om de kosten van plusvoorzieningen voortaan exclusief in rekening te brengen bij degene(n) die van deze voorzieningen profiteren. Dit kan op twee manieren.

Als aan de realisatie van de plusvoorziening een concreet verzoek van een of meer belanghebbenden ten grondslag ligt, is het voorstel om de kosten via een rechtenheffing (een retributie), of via een privaatrechtelijke prijs in rekening te brengen bij degene(n) die om deze speciale voorziening heeft of hebben gevraagd.

In andere gevallen stelt het Uniebestuur voor dat de kosten van extra voorzieningen in rekening worden gebracht bij degenen die eigendommen bezitten in de delen van het waterschapsgebied waar de plusvoorziening of plusvoorzieningen gerealiseerd wordt/worden. Dit kan gebeuren met een nieuw in te stellen tariefdifferentiatie.

SCHAF DE TARIEFDIFFERENTIATIE VOOR GLASOPSTANDEN AF EN BEPERK DE TARIEFDIFFERENTIATIE WEGEN TOT MAXIMAAL 100%

De huidige Waterschapswet biedt de waterschappen de mogelijkheid om hun belastingtarieven in een aantal gevallen te differentiëren, dat wil zeggen lager of hoger vast te stellen dan het basistarief dat uit de kostentoedeling voor de categorie voortvloeit. Met de tariefdifferentiaties kunnen waterschappen tot uitdrukking brengen dat onroerende zaken een verschillend belang bij het watersysteembeheer kunnen hebben, wat dan ook tot een afwijkende betaling kan leiden. Op dit moment kunnen de waterschappen tariefdifferentiaties toepassen voor onroerende zaken die buitendijks liggen, voor onroerende zaken die blijkens de legger van het waterschap als waterberging worden gebruikt, voor onroerende zaken die in bemalen gebieden liggen, voor onroerende zaken die in hoofdzaak uit glasopstanden bestaan en voor verharde openbare wegen.

Glasopstanden

De tariefdifferentiatie voor glasopstanden is sinds de invoering in 2009 door geen enkel waterschap gebruikt. Vanuit een oogpunt van vereenvoudiging van het belastingstelsel stelt het Uniebestuur voor om deze tariefdifferentiatie af te schaffen.

Verharde openbare wegen

Er zijn voor verharde openbare wegen op dit moment twee tariefdifferentiaties:

- waterschappen die de tariefdifferentiatie wegen vóór 1 juli 2012 nog niet toepasten, kunnen het tarief voor verharde openbare wegen maximaal 100% hoger vaststellen;
- waterschappen die de tariefdifferentiatie wegen vóór 1 juli 2012 reeds toepasten, kunnen voor verharde openbare wegen een tarief vaststellen dat maximaal 400% hoger is.

De eerstgenoemde tariefdifferentie kent een inhoudelijke achtergrond: waterschappen kunnen een hoger tarief toepassen omdat verharde openbare wegen onder andere voor een groot waterbezwaar/hoge piekafvoer zorgen. Omdat verharde openbare wegen ook in de toekomst zullen blijven zorgen voor een groot waterbezwaar/piekafvoer stelt het Uniebestuur voor deze tariefdifferentiatie te behouden. Het wordt geen automatisme om deze tariefdifferentiatie toe te passen. Ieder waterschap kan op inhoudelijk gronden hier gemotiveerd voor kiezen.

De tweede tariefdifferentiatie is door de wetgever vooral ingevoerd om waterschappen de mogelijkheid te geven om tarieven voor het agrarisch ongebouwd (als deze door het waterschap als onredelijk hoog worden ervaren) te matigen. In de praktijk zien we dat waterschappen de tariefdifferentiatie van maximaal 400% om de genoemde, legitieme, reden inzetten. Op deze manier mitigeren waterschappen de effecten van wat als 'de weeffout' bekend staat. In de door het Uniebestuur voorgestelde kostentoedelingsmethode (het Gebiedsmodel) komt 'de weeffout' niet meer voor: de waarde van objecten is in het Gebiedsmodel namelijk niet of nauwelijks meer van invloed op de kostenaandelen. Om deze reden stelt het Uniebestuur voor om de tariefdifferentiatie van 400% af te schaffen.

2. DE VOORSTELLEN MET BETREKKING TOT DE ZUIVERINGSHEFFING; KOSTENVEROORZAKING ALS LEIDEND PRINCIPE OM DUURZAME AMBITIES TE ONDERSTEUNEN

De zuiveringsheffing is dringend aan herziening toe. De heffing speelt onvoldoende in op duurzame ambities en klimaatverandering en er dient een alternatief te komen voor de huidige analysemethode. De voorstellen voor de zuiveringsheffing zijn met name ontstaan door te kijken naar afvalwaterstromen die substantiële kosten veroorzaken en naar afvalwaterstromen die waarde vertegenwoordigen en de kosten kunnen beperken. De zuiveringsheffing wordt daarom op een aantal essentiële onderdelen omgevormd, waarbij met name een betere toepassing van **het kostenveroorzakingsbeginsel** tot de volgende voorstellen leidt:

- de heffingsformule te baseren op kostenveroorzaking en zodanig aan te passen dat naast vuillast ook de hoeveelheid water hierin terug komt;
- het woonruimteforfait aan te passen zodat meer gedifferentieerd wordt naar gezinsomvang;
- de CZV-methode te vervangen door de TOC-methode en de T-correctie te laten vervallen;
- waterschappen de mogelijkheid te geven om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing;
- beter in te spelen op waardevol afvalwater door waterschappen een drietal maatwerkopties te bieden;
- de (toepassing van de) tabel afvalwatercoëfficiënten aan te passen.

DE HEFFINGSFORMULE WORDT GEBASEERD OP KOSTENVEROORZAKING EN ZODANIG Aangepast dat naast vuillast ook de hoeveelheid water hierin terug komt

Het voorstel van het Uniebestuur voor de nieuwe heffingsformule luidt:

$$H = Q_{MAX} * 12,4 + QD * (0,50 * TOC + 1,40 * NT + 8,0 * PT) / 60$$

- H = aantal heffingseenheden in kve's (kostenveroorzakingseenheden);
Q_{MAX} = maximale debiet in m³/h;
Q_D = gemiddelde debiet in m³/d;
TOC = totaal organisch koolstof in mg C/l;
NT = totaal-stikstof in mg N/l;
PT = totaal-fosfor in mg P/l.

Met de voorgestelde aanpassing van de heffingsformule komt kostenveroorzaking beter tot uitdrukking. Naast vuillast komt ook de hoeveelheid water (grote kostenpost) terug in de formule. De nieuwe formule kan daarmee beter inspelen op de waarde of kosten van afvalwater. Dit kan een positieve bijdrage leveren aan de oplossing van de afhaakproblematiek en bijdragen aan de duurzaamheidsambities (circulaire economie en energietransitie) van de waterschappen.

HET WOONRUIMTEFORFAIT WORDT ZO Aangepast dat meer gedifferentieerd wordt naar gezinsomvang

Het Uniebestuur stelt voor het huidige woonruimteforfait aan te passen zodat meer gedifferentieerd wordt naar gezinsomvang met de volgende categorieën:

- 1 persoonshuishouders: 1 KVE (VE)
- 2 persoonshuishoudens: 2 KVE (VE)
- 3-persoonshuishoudens: 3 KVE (VE)
- 4- en meerpersoonshuishoudens: 4 KVE (VE)

Het huidige woonruimteforfait met een onderscheid tussen 1 en meerpersoonshuishoudens wordt verwijnd. Het nieuwe woonruimteforfait loopt dus afhankelijk van de omvang van het huishouden op van 1 kostenveroorzakingseenheid (KVE) op tot 4 KVE. Het Uniebestuur kiest voor deze differentiatie omdat in Nederland 95% van de huishoudens een één- twee-, drie- of vierpersoonshuishouden is. Ten behoeve van de uitvoerbaarheid wordt het woonruimteforfait omgevormd van een tijdvak, in een tijdstipbelasting, zodat de omvang van het huishouden per 1 januari van het belastingjaar bepalend is voor de heffing in dat jaar. Het nieuw voorgestelde woonruimteforfait vervangt het huidige en komt derhalve naast de bestaande mogelijkheid om de zuiveringsheffing te baseren op het drinkwaterverbruik.

DE CZV-METHODE TE VERVANGEN DOOR DE TOC-METHODE EN DE T-CORRECTIE TE LATEN VERVALLEN

De voor de zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing gebruikte CZV-methode bij de bepaling van de vervuilingswaarde is niet toekomstbestendig. De methode staat al langere tijd onder druk aangezien er milieubelastende chemicaliën bij worden gebruikt en vanwege arbotechnische bezwaren bij de uitvoering. Bovendien geldt er per 21 september 2017 een gebruiksverbod van kaliumdichromaat. De voor de CZV-methode benodigde chemicaliën blijven voorlopig, slechts op basis van uitzondering, nog beschikbaar. Het belang van een bruikbare analysemethode is groot. Zonder deze kan de heffingsgrondslag bij meetbedrijven niet correct worden vastgesteld en kunnen aan hen geen aanslagen worden opgelegd. Het is dus van belang dat er op korte termijn een alternatief voor CZV wordt geboden. TOC is het beste alternatief. De T-correctie, die met de CZV-methode werd geïntroduceerd als correctie op de heffing, komt gelijktijdig te vervallen.

WATERSCHAPPEN DE MOGELIJKHEID TE GEVEN OM MAATREGELEN TER BEPERKING VAN HE-MELWATERKOSTEN TE DEKKEN UIT DE OPBRENGST VAN DE ZUIVERINGSHEFFING

Mede met het oog op de klimaatverandering, de vervangingsopgave en de nieuwe stoffen (microverontreinigingen) is het gewenst om het aandeel hemelwater dat op de riolering en de zuivering komt te verminderen. Zowel de kosten als het energieverbruik zouden (op termijn) omlaag kunnen als minder hemelwater op de rwzi's wordt gebracht. Het is daarom van belang dat het belastingstelsel van de waterschappen voldoende mogelijkheden biedt om de maatregelen te bekostigen die hieraan bijdragen. Voorgesteld wordt om in de wetgeving expliciet vast te leggen dat waterschappen binnen het zuiveringsbeheer ruime financiële mogelijkheden hebben om (samen met andere partijen zoals gemeenten) maatregelen te nemen die (op termijn) kunnen leiden tot een vermindering van de hemelwaterkosten. Het betreft hier een kan-bepaling en dus geen verplichting.

BETER INSPELEN OP WAARDEVOL AFVALWATER DOOR WATERSCHAPPEN DE VOLGENDE MAATWERKOPTIES TE BIEDEN:

- A. MAATWERK (EEN KORTING) IN DE HEFFING MOGELIJK TE MAKEN BIJ FOSFAATTERUGWINNING;**
- B. VOOR SEPARATE AFVALWATERSTROMEN (PRIJS)AFSPRAKEN MOGELIJK TE MAKEN; EN**
- C. DE SUBSIDIE DOELMATIGE WERKING ZUIVERINGSINSTALLATIES (ANTI-AFHAAKREGELING) TE BEHOUDEN.**

De huidige zuiveringsheffing met een vast tarief per vervuilingseenheid biedt onvoldoende mogelijkheden om vanuit het oogpunt van energieopwekking, grondstoffenterugwinning of een doelmatige werking van de rwzi gewenste stoffen op de rwzi te krijgen. Als bedrijven voor dit 'gewenste afvalwater' het reguliere zuiveringstarief moeten betalen, is dit voor hen vaak duurder dan als zij het zelf of door een derde laten (voor) zuiveren. Zij haken dus af. Dit is om meerdere redenen ongewenst. Bij collectieve zuivering kunnen investeringen in (terug)winning van energie en grondstoffen eerder rendabel zijn en dus van de grond komen, waarmee verduurzaming wordt versneld. Daarnaast kunnen energie- en grondstoffen(terug)winning bijdragen aan een matiging van het zuiveringstarief.

De aangepaste formule gebaseerd op kostenveroorzaking zal weliswaar een belangrijke bijdrage aan de beperking van het knelpunt kunnen leveren, maar biedt niet in alle gevallen een oplossing. Daarom worden drie aanvullende sporen voorgesteld:

- a. Ten eerste wordt voorgesteld via een experimenteerartikel in de Waterschapswet ervaring op te doen met het bieden van maatwerkoplossingen aan bedrijven. Het experimenteerartikel ziet op fosfaatverwinning. Afhankelijk van de ervaringen zou dit experiment na een evaluatie over bijvoorbeeld 5 jaar definitief in wetgeving kunnen worden omgezet en kunnen worden verbreed naar andere stoffen.
- b. Ten tweede wordt voorgesteld om in de wetgeving te verduidelijken dat voor separate afvalwaterstromen individuele (prijs)afspraken mogelijk zijn. Voor dit afvalwater zal dan geen zuiveringsheffing meer worden geheven.
- c. Ten derde wordt voorgesteld om de 'subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties' te behouden.

DE (TOEPASSING VAN DE) TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN AAN TE PASSEN

De bestaande Tabel afvalwatercoëfficiënten, die gebruikt wordt bij het vaststellen van de aanslagen zuiveringsheffing voor middelgrote bedrijven, is verouderd en onnodig complex. Daarom stelt het Uniebestuur (de toepassing van) deze tabel aan te passen door:

- het aantal klassen van vijftien terug te brengen naar drie;
- aan te sluiten bij de door de Kamer van Koophandel geregistreerde SBI-codering;
- de bestaande coëfficiënten te actualiseren.

3. DE VOORSTELLEN MET BETREKKING TOT DE VERONTREINIGINGSHEFFING; CONSEQUENTERE TOEPASSING VAN HET BEGINSEL 'DE VERVUILER BETAALT' OM LOZINGEN OP OPPERVLAKTEWATER EENDUIDIGER TE BEHANDELEN

De opbrengst van de verontreinigingsheffing komt ten gunste van watersysteembeheer. Knelpunt in de verontreinigingsheffing is dat een aantal grote en traceerbare vervuilers van oppervlaktewater niet voor hun vervuiling betalen terwijl anderen dat wel doen. De OESO heeft ons hier ook op gewezen. De voorstellen om de verontreinigingsheffing op een aantal essentiële punten om te vormen zijn gebaseerd op een consequentere toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Dit principe komt er op neer dat wie oppervlaktewater vervuult, hiervoor een rekening krijgt. Consequentere toepassing van het principe leidt er toe dat lozingen van verontreinigende stoffen eenduidiger vanuit de heffing worden benaderd.

De verontreinigingsheffing wordt daarom op een aantal essentiële punten omgevormd en gekozen wordt voor **een betere toepassing van het beginsel de vervuiler betaalt** door:

- het belasten van effluentlozingen op eigen water en riooloverstorten van gemengde stelsels;
- de CZV-methode te vervangen door de TOC-methode en de T-correctie laten vervallen;
- de heffingsformule aan te passen en als uitvloeisel hiervan een korting van 33,3% te verlenen aan forfaitaire belastingplichtigen;
- de (toepassing van de) tabel afvalwatercoëfficiënten aan te passen.

HET BELASTEN VAN EFFLUENTLOZINGEN OP EIGEN WATER EN RIOOLOVERSTORTEN VAN GEMENGDE STELSELS

Momenteel zijn effluentlozingen op eigen water en riooloverstorten vrijgesteld van verontreinigingsheffing, wat niet strookt met het beginsel de vervuiler betaalt. Bovendien is bij deze emissies sprake van een puntbron waarmee een duidelijke veroorzaker en daarmee belastingplichtige is aan te wijzen.

Het Uniebestuur stelt voor om het beginsel de vervuiler betaalt consequenter toe te passen in de verontreinigingsheffing door het belasten van:

- effluentlozingen van waterschappen op eigen water;
- riooloverstorten van gemengde stelsels met 5VE per overstortplaats per jaar.

Met betrekking tot het belasten van de effluentlozingen moet benadrukt worden dat de heffing niet van symbolische aard is; met dit voorstel wordt de vervuiling namelijk door de veroorzakende categorieën betaald. Dat is op dit moment niet zo.

DE CZV-METHODE VERVANGEN DOOR DE TOC-METHODE EN DE T-CORRECTIE LATEN VERVALLEN

Deze wijziging komt overeen met de voorgestelde wijziging binnen de zuiveringsheffing. Zie toelichting bij de voorstellen over de zuiveringsheffing.

DE HEFFINGSFORMULE AAN TE PASSEN EN ALS UITVLOEISEL HIERVAN EEN KORTING VAN 33,3% TE VERLENEN AAN FORFAITAIRE BELASTINGPLICHTIGEN

Zonder aanpassing van de heffingsformule van de verontreinigingsheffing zouden de grondslagen van de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing uit elkaar gaan lopen. Dit is ongewenst gezien de functie van de verontreinigingsheffing als sluitstuk op de heffing. Tegelijkertijd is de formule van de zuiveringsheffing niet volledig geschikt voor de verontreinigingsheffing omdat de hoeveelheid water hierin zo'n belangrijke rol speelt. Het kwantiteitsdeel ($Q_{MAX} * 12,4$) speelt geen rol bij lozing op oppervlaktewater en drukt ook geen mate van vervuiling uit en ontbreekt daarom in de formule voor de verontreinigingsheffing.

Met deze achtergrond luidt de door het Uniebestuur voorgestelde nieuwe heffingsformule voor de verontreinigingsheffing als volgt:

$$H = QD * (0,50 * TOC + 1,40 * NT + 8,0 * PT)/60$$

H = aantal heffingseenheden in kve's (kostenveroorzakingseenheden);
QD = gemiddelde debiet in m³/d;
TOC = totaal organisch koolstof in mg C/l;
NT = totaal-stikstof in mg N/l;
PT = totaal-fosfor in mg P/l.

Vanwege het ontbreken van het kwantiteitsdeel wordt ten aanzien van huishoudens, glastuinbouwbedrijven en kleine bedrijven voorgesteld een korting van 33,3% toe te passen op de forfaitaire heffing.

DE (TOEPASSING VAN DE) TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN AAN TE PASSEN

Dit voorstel komt overeen met de voorgestelde wijziging inzake de tabel afvalwatercoëfficiënten binnen de zuiveringsheffing. Zie toelichting bij de voorstellen over de zuiveringsheffing.

4. OVERIGE ONDERWERPEN

Met het onderzoek naar het belastingstelsel van de waterschappen is vanuit een aantal leidende principes gekeken naar de toekomstbestendigheid van het stelsel. Hierbij zijn ook veel onderwerpen de revue gepasseerd waarvoor uiteindelijk geen concrete voorstellen worden gedaan. Omdat de bevindingen wel vragen kunnen wegnemen of later nog hun waarde kunnen krijgen bij vervolgdiscussies, zijn deze ook in dit rapport opgenomen.

Het Uniebestuur adviseert om:

1. met alle betrokkenen de mogelijkheid te bezien van een heffing op onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater;
2. de bestaande vrijheid van de waterschappen op het gebied van de kwijtschelding te continueren;
3. beleidsvoorstellen over de aanpak van nieuwe stoffen in oppervlaktewater af te wachten en de bekostigingswijze daarop vervolgens af te stemmen; en
4. nader onderzoek te doen naar de heffing bij glastuinbouwbedrijven voor substraatteelt.

5. FINANCIËLE GEVOLGEN VAN DE VOORSTELLEN

Omdat voorstellen van het Uniebestuur nauwelijks invloed hebben op de totale kosten die de waterschappen met de drie belastingen dekken, zijn de financiële gevolgen vooral verschuivingen van de lasten tussen de verschillende betalende groepen. De totale lastendruk van de waterschappen verandert nauwelijks. Deze paragraaf bevat een samenvatting van de financiële effecten van de voorstellen die gebaseerd zijn op de belastinggegevens van de waterschappen van 2018. Met andere woorden, als de voorstellen in 2018 van kracht zouden worden, zouden de financiële gevolgen overeenkomen met hetgeen in deze paragraaf is weergegeven.

WATERSYSTEEMHEFFING:

- de benodigde belastingopbrengst, die thans € 1.465 miljoen bedraagt, kan lager worden vastgesteld, omdat de extra opbrengst van de verontreinigingsheffing als gevolg van het belasten van de lozingen van effluent van rwzi's en van riooloverstorten in gemengde stelsels gebruikt wordt voor het dekken van de kosten van de watersysteemtaak. Van deze verlaging (inschatting landelijk € 79 miljoen) profiteren alle betalende categorieën;
- voor het overige zijn de effecten sterk afhankelijk van de toepassing door de waterschappen van de kostentoedeling op basis van het Gebiedsmodel, inclusief de keuzes die de individuele waterschapsbesturen daarbij gaan maken;
- onafhankelijk van de keuzes in het Gebiedsmodel kan al wel met de nodige zekerheid worden gesteld dat:
 - de eigenaren van wegen (gemeenten, provincies, Rijk en de waterschappen zelf) minder gaan betalen als gevolg van het beperken van de tariefdifferentiatie wegen;
 - de eigenaren van natuurterreinen meer gaan betalen, omdat zij in de voorstellen van het Uniebestuur onderdeel gaan uitmaken van de categorie ongebouwd, ondanks dat voor hen een tarief van 30% van het tarief van het ongebouwd gaat gelden.

ZUIVERINGSHEFFING:

- de benodigde belastingopbrengst van thans € 1.281 miljoen wordt hoger als gevolg van de voorstellen om:
 - het via een opslag op het tarief mogelijk te maken om maatregelen te bekostigen ter beperking van de hemelwaterkosten van de rwzi's. In deze notitie is gerekend met de situatie dat alle waterschappen kiezen voor een opslag van 1% van de huidige belastingopbrengst (landelijk bijna € 13 miljoen dus)
 - het effluent van rwzi's in de verontreinigingsheffing te betrekken (inschatting landelijk € 76 miljoen; verlaging watersysteemheffing met hetzelfde bedrag);
 - een nieuwe heffingsformule te introduceren, met onder andere als effect dat het aantal heffings-eenheden van de effluentlozingen van rwzi's op Rijkswater stijgt (inschatting landelijk € 10 miljoen²);
- de vermindering van het aantal heffingseenheden van de huishoudens, als gevolg van de voorstellen voor het woonruimteforfait, en van de tabel- en meetbedrijven, als gevolg van de nieuwe heffingsformule, heeft een opstuwend effect op het tarief van de zuiveringsheffing (de inschatting is dat het landelijk om 7% minder eenheden gaat);
- de hogere benodigde opbrengst van naar schatting € 100 miljoen leidt in combinatie met minder heffingseenheden tot een stijging van het tarief van de zuiveringsheffing met gemiddeld € 9 (16%).
- Alle huishoudens en bedrijven uit de standaardprofielen die de Unie hanteert voor het inzichtelijk maken van de lastendruk krijgen met dit hogere tarief te maken. Er zijn echter wel verschillen in de mate van verandering van de betaling. De gemiddelde landelijke lastendruk geeft het volgende beeld:
 - voor éénpersoonshuishoudens en agrarische bedrijven is de ontwikkeling (nagenoeg) gelijk aan de ontwikkeling van het tarief. Voor deze situaties blijft het aantal heffingseenheden namelijk gelijk;

² dit is een worst case scenario; als het Rijk uitgaat van een gelijkblijvende opbrengst van de Rijksheffing, kan het tarief dalen en vervalt deze extra kostenpost van de waterschappen

- tweepersoonshuishoudens gaan aanmerkelijk minder zuiveringsheffing betalen, doordat deze huishoudens in de voorstellen twee heffingseenheden gaan betalen, waar dit er nu nog drie zijn;
- vierpersoonshuishoudens gaan meer betalen. Deze huishoudens betalen nu drie heffingseenheden, terwijl dit er in de voorstellen vier worden;
- voor tabelbedrijven is de stijging van de zuiveringsheffing geringer dan voor meetbedrijven. De inschatting is namelijk dat de nieuwe heffingsformule tot gevolg heeft dat het gemiddeld aantal heffingseenheden van de tabelbedrijven sterker daalt dan dat van de meetbedrijven.

VERONTREINIGINGSHEFFING

- De opbrengst, die thans € 8 miljoen bedraagt, wordt hoger als gevolg van de voorstellen om de volgende lozingen op regionaal water ook te gaan belasten:
 - effluent van rwzi's (inschatting landelijk € 76 miljoen; heffing aan het eigen waterschap, die uiteindelijk wordt betaald door de huishoudens en bedrijven via de zuiveringsheffing);
 - overstorten vanuit de gemengde riolering (inschatting € 3 miljoen; te betalen door de gemeenten).
- De extra opbrengst van in totaal € 79 zorgt er voor dat de opbrengst van de watersysteemheffing met een gelijk bedrag lager kan worden vastgesteld.
- Omdat het tarief van de verontreinigingsheffing bij wet gelijk is aan dat van de zuiveringsheffing, stijgt dat gemiddeld ook met € 9 (16%).

6. ADVIES

Het Uniebestuur is er van overtuigd dat met deze voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel een stevige basis voor de toekomst wordt gelegd. Door te redeneren vanuit een aantal bij onze taken passende leidende principes wordt de rekening beter neergelegd waar hij hoort, wat tot een eerlijker en duidelijker stelsel leidt. Duurzaamheid krijgt in dit stelsel beter een plaats dan in het huidige stelsel. De voorstellen leiden tot een stelsel waar, vanuit een stevige basis, meer ruimte ontstaat voor de besturen om in te spelen op de specifieke regionale verschillen, uitdagingen en ambities van ieder waterschap.

Het Uniebestuur adviseert de waterschappen dan om met het integrale pakket aan voorstellen in te stemmen.