

VOORSTELLEN STUURGROEP OVER MEEKOPPELKANSSEN

INLEIDING

In de door de Ledenvergadering van de Unie op 13 december 2019 vastgestelde opdracht aan de stuurgroep zijn voorstellen voor vijf zogenoemde meekoppelkansen opgenomen. Dit zijn voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel die in 2018 zijn ontwikkeld en toen op groot draagvlak van de waterschappen konden rekenen. Het gaat om voorstellen voor de volgende vijf onderwerpen:

1. apart in de watersysteemheffing in rekening kunnen brengen van de kosten van plusvoorzieningen;
2. de tariefdifferentiatie voor glasopstanden in de watersysteemheffing;
3. in de zuiveringsheffing beter kunnen inspelen op waardevol afvalwater;
4. de mogelijkheid om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing;
5. de actualisatie van de Tabel afvalwatercoëfficiënten, die in de zuiverings- en verontreinigingsheffing wordt gebruikt.

In de hierna volgende paragrafen worden de voorstellen die de stuurgroep over deze onderwerpen doet uitgewerkt.

1. PLUSVOORZIENINGEN IN DE WATERSYSTEEMHEFFING

Inleiding

Waterschappen doen soms meer dan ze op grond van hun normale taakuitoefening behoeven te doen. Onder een normale taakuitoefening moeten in dit verband alle activiteiten worden verstaan die een waterschap móet treffen om aan wettelijke normeringen (die bij wet of provinciale verordening zijn bepaald) te voldoen. De voorzieningen die de waterschappen bovenop hun normale taakuitoefening treffen, worden plusvoorzieningen genoemd (het gaat letterlijk om een + bovenop de normale voorzieningen). Karakteristiek aan plusvoorzieningen is dat slechts enkelen/ slechts een beperkte groep binnen het waterschapsgebied daarbij belang heeft en dat de voorziening niet kan worden afgedwongen.

Beschrijving van het probleem dat we willen oplossen

Kosten van plusvoorzieningen worden op dit moment naar rato van de kostentoedeling door alle belastingplichtigen van het waterschap opgebracht. De waterschappen willen graag de mogelijkheid hebben om deze kosten uitsluitend bij de betrokkenen (dit zijn degenen die van de plusvoorzieningen het genot hebben) in rekening te brengen. Op deze manier kan de rekening 'op de juiste plaats worden gelegd'.

Voorstel uit 2018

In 2018 werd voorgesteld om waterschappen de mogelijkheid te geven om kosten van plusvoorzieningen apart in rekening te brengen bij degenen die van deze voorzieningen het genot hebben. Hierbij werden twee situaties onderscheiden, te weten:

1. de realisatie van plusvoorzieningen op concreet verzoek van een individu of een specifieke groep; en
2. de realisatie van plusvoorzieningen zonder dat daar een concreet verzoek van een belanghebbende aan ten grondslag ligt.

Voorgesteld werd de kosten in het eerste geval via een rechtenheffing (als bedoeld in artikel 115 van de Waterschapswet) dan wel op basis van een prijs (dit is op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen het waterschap en de aanvrager(s)) te verhalen. Voor de tweede situatie werd voorgesteld een nieuwe tariefdifferentiatie in te stellen om de kosten te verhalen. De tariefdifferentiatie zou toegepast kunnen worden op degenen die onroerende zaken bezitten in het deel van het waterschapsgebied waar het

genot van de plusvoorzieningen zich voordoet. Toepassing van de tariefdifferentiatie leidt tot een hoger tarief voor de betrokkenen.

Aandachtspunten

Het gaat het bij plusvoorzieningen om situaties waarin het waterschap al dan niet op concreet verzoek van een of meer belanghebbenden meer doet dan wat zij gezien de wettelijke normen van de Waterwet en op basis van provinciale verordeningen behoort te doen. Dit zal in de praktijk nauw luisteren. Omdat er al strenge normen gelden waaraan de waterschappen moeten voldoen, zal er bovendien niet dagelijks sprake zijn van een plusvoorziening. In het bijzonder in gevallen waarin sprake is van plusvoorzieningen die niet op verzoek worden gerealiseerd (een voorbeeld hiervan is de realisatie van wateraanvoerplannen in het kader van herinrichting) zal het waterschap zowel de plusvoorziening zelf als het gebied dat belang bij deze voorziening heeft dus goed moeten kunnen omschrijven. Aan deze eerdere opmerkingen willen wij volledigheidshalve nog toevoegen dat de klimaatverandering niet stilstaat en dat de uitgangssituatie die aan de wettelijke normen ten grondslag ligt tussentijds dus verandert. In zoverre is dus ook de situatie 'dat het waterschap meer doet dan wettelijk is vereist' niet statisch, maar dynamisch. Een "plus" van vandaag kan een normale wettelijke verplichting van morgen zijn. Er zal dus ook in dit licht steeds kritisch bezien moeten worden of de voorziening die het waterschap realiseert, een plus oplevert die door het waterschap extra kan worden belast. De beslissing hierover is aan het algemeen bestuur van het waterschap. Waterschappen zullen over de realisatie van plusvoorzieningen en de bekostiging daarvan vanzelfsprekend altijd met de belanghebbenden in gesprek gaan.

Uitwerking voorstel

Ad 1: plusvoorziening op verzoek

Als ervoor wordt gekozen om de kosten langs fiscale weg te verhalen, geschiedt de bekostiging via de rechtenheffing van artikel 115 van de Waterschapswet. De Waterschapswet onderscheidt in het eerste lid van artikel 115 drie soorten rechten:

- a. een heffing ter zake van het gebruik van waterschapsvoorzieningen (gebruiksrechten);
- b. een heffing ter zake van het genot van diensten die door of vanwege het waterschapsbestuur zijn verstrekt (genotsrechten) en
- c. een heffing ter zake van het behandelen van verzoeken tot het verlenen van vergunningen of ontheffingen.

Implicaties voor wetgeving

De rechtenheffing als bedoeld onder c is in het geval van de plusvoorzieningen niet aan de orde. De rechtenheffing onder a heeft als belangrijk nadeel dat het gebruik van de waterschapsvoorzieningen ook echt vast moet staan. Uit de procedure inzake wateraanvoer die enkele jaren geleden bij het waterschap Scheldestromen heeft gespeeld, is gebleken dat dit nog niet zo eenvoudig ligt en dat belanghebbenden de heffing kunnen ontwijken. De genotsretributie als bedoeld onder b kent deze tekortkomingen niet en past in het onderhavige geval het beste. De stuurgroep stelt daarom voor om de fiscale bekostiging van plusvoorzieningen die op verzoek worden gerealiseerd via de rechtenheffing van artikel 115, lid 1, onder b, van de Waterschapswet te laten plaatsvinden. De Waterschapswet behoeft hiervoor niet te worden aangepast.

Implicaties voor waterschapsverordeningen

Een waterschap dat in verband met de realisatie van een plusvoorziening op verzoek een genotsrecht wil heffen kan zijn eventueel reeds bestaande Legesverordening hierop aanpassen en aanvullen. Heeft het waterschap nog geen Legesverordening, dan kan het waterschap ervoor kiezen het genotsrecht op te nemen in een nieuw vast te stellen Legesverordening. Het waterschap kan er in dat geval ook voor kiezen een Rechtenverordening vast te stellen en dit recht daarin op te nemen. De bepaling zou in alle gevallen als volgt kunnen luiden:

“Voor het genot van door of vanwege het bestuur van een waterschap verstrekte diensten bestaande uit het op verzoek realiseren van een plusvoorziening wordt aan de aanvrager of aan degene ten behoeve van wie de dienst wordt aangevraagd een tarief van <€> in rekening gebracht”.

N.B.: afhankelijk van het type plusvoorziening dat wordt gerealiseerd is voorstelbaar dat een gestaffeld tarief in rekening wordt gebracht.

Overige aandachtspunten?

- Er mag met de rechtenheffing geen winst worden gemaakt, wat wil zeggen dat het tarief zodanig moet worden vastgesteld dat geraamde baten niet uitgaan boven de geraamde lasten. Dit staat in de praktijk ook wel bekend als de eis van maximaal 100% kostendekkendheid.
- De raming van kosten en de eis van maximaal 100% kostendekkendheid leidt in de gemeentelijke praktijk (waar rechtenheffingen vaak worden toegepast) steevast tot veel jurisprudentie.

Ad 2: plusvoorziening niet op verzoek

Indien aan een plusvoorziening geen concreet verzoek van een individu of een specifieke groep ten grondslag ligt, is voorstelbaar dat een betrokkene zich op het standpunt stelt dat hij niet om de voorziening heeft gevraagd en/of dat hij er helemaal geen profijt van heeft en om die reden niet wil meebetalen aan de kosten van de voorziening. Om discussies als deze te voorkomen en teneinde de problematiek van *free riders* tegen te gaan, is voorgesteld de bekostiging in de hier bedoelde gevallen via een nieuw in te stellen tariefdifferentiatie te laten lopen. De heffing die de betrokkenen normaal gesproken zouden betalen, wordt dan met een nader te bepalen percentage verhoogd.

Implicaties voor wetgeving

Het ligt het meest voor de hand om de voorgestelde tariefdifferentiatie op te nemen in de bestaande bepaling over de tariefdifferentiaties, zijnde artikel 122 van de Waterschapswet. Aan dit artikel zal een artikelid toegevoegd moeten worden dat als volgt zou kunnen luiden:

“In afwijking van artikel 121, eerste lid, onderdelen b, c en d kan het algemeen bestuur in de in artikel 120, eerste lid, genoemde verordening de heffing maximaal <...%> hoger vaststellen voor onroerende zaken gelegen in gebieden waarin het waterschap een plusvoorziening heeft gerealiseerd”.

Implicaties voor waterschapsverordeningen

- De kostentoedelingsverordening moet worden aangevuld met een bepaling over de nieuwe tariefdifferentiatie.
- De verordening op de watersysteemheffing moet worden aangevuld met een bepaling over de nieuwe tariefdifferentiatie.

De modelverordening op de kostentoedeling en de modelverordening op de watersysteemheffing van de Unie bevatten bepalingen over tariefdifferentiaties die in verband met de tariefdifferentiatie voor plusvoorzieningen aangevuld moeten worden. Waterschappen kunnen deze bepalingen tot voorbeeld nemen bij het opstellen van de eigen verordeningen.

Overige aandachtspunten?

- Het zal nodig zijn om op het niveau van de wet in algemene bewoordingen te vatten in welk deel van het waterschapsgebied de tariefdifferentiatie kan worden toegepast. Dit is niet eenvoudig. Wellicht dat een verwijzing naar de legger of een andere verordening van het waterschap hier soelaas kan bieden (zie bijvoorbeeld de tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden waarvoor in het eerste lid van artikel 122 een expliciete verwijzing naar de legger van het waterschap is opgenomen), maar zeker is dit niet. Er zal hierover dus goed met lenW overlegd moeten worden.
- Andere aandachtspunten, voortvloeiend uit het CAB-rapport uit 2018, zijn:
 - de begrenzing tussen basisvoorzieningen en plusvoorzieningen, met name in de gevallen waarin (harde) normen ontbreken;

- de afbakening van het deel van het waterschapsgebied dat geacht wordt belang bij een plusvoorziening te hebben;
- het feit dat plusvoorzieningen (vanwege de geldende strakke normeringen) in de praktijk hoogstwaarschijnlijk niet vaak zullen voorkomen.

Voorstel stuurgroep

De stuurgroep legt bovenbeschreven voorstellen over de plusvoorzieningen aan de waterschappen voor.

2. TARIÉFDIFFERENTIATIE GLASOPSTANDEN IN DE WATERSYSTEEMHEFFING

Inleiding

In de Ledenvergadering van 13 december 2019 lag het voorstel voor om de tariefdifferentiatie voor glasopstanden af te schaffen. De Ledenvergadering heeft besloten dat dit voorstel opnieuw moet worden beschouwd. In deze paragraaf doet de stuurgroep hiertoe een voorstel.

Context eerder voorstel tot afschaffing

Het eerdere voorstel om de tariefdifferentiatie voor glasopstanden af te schaffen was ingegeven door overwegingen van eenvoud van regelgeving: de tariefdifferentiatie was sinds zijn invoering in 2009 door geen enkel waterschap toegepast en was zodende een dode letter die net zo goed uit de Waterschapswet kon worden geschrapt.

Achtergrond tariefdifferentiaties

Op grond van artikel 122 van de Waterschapswet kunnen waterschappen in een aantal gevallen tarieven differentiëren, dwz lager of hoger vaststellen dan het basistarief van de categorie. Door voor een tariefdifferentiatie te kiezen kan een waterschap tot uitdrukking brengen dat bepaalde onroerende zaken een duidelijk afwijkend belang (meer of minder) bij het watersysteembeheer hebben. Voor glasopstanden (dit zijn land- en tuinbouwkassen) is in de Waterschapswet bepaald dat het algemeen bestuur van een waterschap het tarief maximaal 100% hoger kan vaststellen. De achtergrond van de tariefdifferentiatie voor glasopstanden is dat glasopstanden (veel verhard oppervlak) voor een piekbelasting van het watersysteem kunnen zorgen.

Tariefdifferentiaties bieden de waterschappen de mogelijkheid om de bijdrage van bepaalde groepen belastingbetalers indien dat bestuurlijk gewenst wordt geacht beter in overeenstemming te brengen met het belang. Het gebruik van tariefdifferentiaties is niet verplicht.

Opnieuw beschouwen voorstel tot afschaffing tariefdifferentiatie glasopstanden

Bij het opnieuw beschouwen van de tariefdifferentiatie dienen zowel de pro's als de contra's in oogen-schouw te worden genomen.

Vóór het behoud van de tariefdifferentiatie pleiten de volgende argumenten:

- Een stelsel met bestuurlijke ruimte wordt door de waterschappen in het algemeen op prijs gesteld. In die zin lijkt het niet logisch om een bestaande tariefdifferentiatie af te schaffen. Een eventuele afschaffing kan ook op gespannen voet komen te staan met het bij de LV-opdracht behorende uitgangspunt "Ruimte voor bestuurlijk regionaal maatwerk".
- Baat het niet, dan schaadt het niet. De tariefdifferentiatie is niemand tot last. Het is slim om de tariefdifferentiatie te behouden omdat er in de toekomst misschien wel behoefte aan zou kunnen zijn.
- Er moet rekening mee worden gehouden dat als de tariefdifferentiatie eenmaal uit de wet verdwijnt, een eventuele herinvoering niet eenvoudig zo niet onmogelijk zal zijn.

Vóór afschaffing van de tariefdifferentiatie pleiten zoals eerder gezegd overwegingen van eenvoud van regelgeving.

Voorstel stuurgroep

Op grond van de overweging dat in de toekomst een waterschap behoefte kan hebben gebruik te maken van de mogelijkheid tot tariefdifferentie stelt de stuurgroep voor om de tariefdifferentiatie voor glasopstanden in de Waterschapswet te laten staan.

Implicaties voor waterschapsverordeningen

Als een waterschap een tariefdifferentiatie voor glasopstanden wil instellen, zal dit in de verordening op de kostentoedeling en in de verordening op de watersysteemheffing geregeld moeten worden.

De modelverordening op de kostentoedeling en de modelverordening op de watersysteemheffing van de Unie bevatten bepalingen over tariefdifferentiaties. Waterschappen kunnen deze bepalingen tot voorbeeld nemen bij het opstellen van de eigen verordeningen.

3. INSPELEN OP WAARDEVOL AFVALWATER IN DE ZUIVERINGSHEFFING

Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de LV-opdracht om te komen met:

Voorstellen waarmee, conform eerder gedane voorstellen, beter kan worden ingespeeld op waardevol afvalwater door:

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

Beschrijving van het probleem dat we willen oplossen

De kern van het probleem is dat de zuiveringsheffing onvoldoende inspeelt op waardevol afvalwater en dit probleem mogelijk versterkt wordt doordat de huidige goedkeuring voor de anti-afhaakregeling in 2023 verloopt en het onzeker is of de waterschappen de benodigde verlenging van de goedkeuring uit Brussel verkrijgen. Gevolg is dat sommige (grote) lozers afhaken, dat de maatschappelijke kosten hierdoor toeneemen en dat een rendabele terugwinning van grondstoffen en energieproductie wordt bemoeilijkt.

Nadere toelichting

Waar afvalwater jarenlang alleen als kostenpost werd beschouwd, is het met nieuwe technieken tegenwoordig mogelijk om met het afvalwater energie op te wekken en uit het afvalwater waardevolle grondstoffen (terug) te winnen. Door deze waarde te onderkennen en te benutten, wordt een bijdrage geleverd aan duurzaamheidsdoelstellingen en kunnen de zuiveringskosten worden beperkt. Dat maakt het voor de waterschappen nog meer ongewenst dat sommige (grote) lozers afhaken. Zij zijn vaak nodig voor een rendabele terugwinning van grondstoffen en energieproductie op rwzi's van het waterschap. Het is dus van belang dat de waarde van afvalwater beter in de heffing tot uitdrukking kan worden gebracht.

In sommige gevallen is het voor grote bedrijven financieel voordeliger om hun afvalwater zelf (voor) te gaan zuiveren, ook wel 'afhaken' genoemd. Afhaken kan leiden tot een afname van het zuiveringsrendement van de rwzi's van het waterschap en een hogere heffing voor de belastingplichtigen die nog wel op het riool en de rwzi lozen (en niet voorzuiveren). Waterschappen kunnen vanuit de opbrengst zuiveringsheffing via een subsidieregeling korting verlenen aan bepaalde belastingplichtigen die anders zouden afhaken.¹ De Europese Commissie heeft deze regeling als (geoorloofde) staatssteun aangemerkt. Dit betekent dat haar goedkeuring nodig is voordat waterschappen de regeling mogen toepassen. De huidige goedkeuring is tot 2023 verleend. Als toepassing van de regeling daarna nog wenselijk is, zal opnieuw toe-

¹ Artikel 122d, vijfde lid, onderdeel b, Waterschapswet.

stemming moeten worden gevraagd aan de Europese Commissie. Er moet altijd rekening worden gehouden met het scenario dat geen goedkeuring wordt verkregen. In dat geval is het goed om andere mogelijkheden te hebben om bedrijven die waardevol afvalwater leveren aangehaakt te houden.

Voorstel uit 2018

Speel beter in op waardevol afvalwater door:

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

Toelichting voorstel

Afvalwater kan in meerdere opzichten als waardevol worden gezien. Afhankelijk van de samenstelling daarvan is het bijvoorbeeld mogelijk om hieruit grondstoffen of energie (biogas, warmte, koude etc.) terug te winnen. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de duurzaamheidsopgaven, waarbij circulaire economie en energietransitie voorop staan. Ook kan afvalwater een bijdrage leveren aan de doelmatige werking van rwzi's.

De 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 gewenst afvalwater/gewenste stoffen op de rwzi te krijgen. Indien bedrijven voor dit 'gewenste afvalwater' het reguliere zuiveringstarief moeten betalen, is dit voor hen vaak duurder dan als zij het zelf of door een derde laten (voor) zuiveren. Zij haken dus af. Dit is om de redenen die eerder zijn genoemd ongewenst. Voorgesteld is om hierop langs drie sporen in te spelen:

Spoor 1: experimenteerartikel maatwerk (een korting) bij fosfaatterugwinning

Inhoud voorstel

Maatwerk kan een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van het knelpunt van het afhaken van bedrijven. Maatwerk is in feite een afwijking of uitzondering op het reguliere regime van de zuiveringsheffing voor een bepaalde groep bedrijven. Binnen het maatwerk is het te betalen bedrag meer afgestemd op de lokale vraag naar en het aanbod van afvalwater in een bepaalde samenstelling.

Het voorstel over de vormgeving van het maatwerk vloeit voort uit een in opdracht van het ministerie van IenM uitgevoerd onderzoek² waarin in beeld is gebracht welke mogelijkheden er voor maatwerkoplossingen zijn met het oog op een duurzame en doelmatige verwerking van afvalwater, inclusief de (fiscaal-)juridische consequenties. Uit de analyse volgt dat het gewenst is dat er, eerst op wat kleinere schaal, ervaring wordt opgedaan met maatwerk. Dan kan worden gezien of met het voorstel in voldoende mate in een oplossing voor het probleem kan worden voorzien en ontstaat ook meer zicht op de effecten van het maatwerk (deze zijn op dit moment onvoldoende bekend). Het voorstel ziet daarom vooralsnog alleen op het terugwinnen van fosfaat uit afvalwater, ook omdat deze terugwinning het meest kansrijk lijkt. Het waterschap wordt in bepaalde gevallen en onder nadere voorwaarden de bevoegdheid gegeven om bij verordening een korting te verlenen op het aandeel fosfor (P) in de heffingsformule als het waterschap gebruik maakt van de facultatieve mogelijkheid om op fosfor te heffen.

Op basis van de ervaringen kan na een evaluatie over bijvoorbeeld vijf jaar besloten worden de regeling al dan niet in aangepaste vorm te continueren. Dan kan ook besloten worden of een vergelijkbare regeling voor meer stoffen mogelijk moet worden gemaakt.

Implicaties voor wetgeving

De kortingsregeling is een experiment. Op dit moment hebben waterschappen op grond van de regeling van artikel 122f, derde lid, onder a, van de Waterschapswet al de mogelijkheid om in hun verordening te bepalen dat fosfor in het geheel niet (zie onderdeel a van het derde lid) of op een aangepaste wijze (zie

² Onderzoek uitwerken opties maatwerkaanpak en (fiscaal-)juridische consequenties, Van den Bosch & partners, 26 augustus 2016.

onderdeel b, sub 1 en sub 2, van het derde lid) in de heffing wordt betrokken. De Waterschapswet zal gezien het voorstel van de stuurgroep aangevuld moeten worden met de voorgestelde kortingsregeling. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door aan artikel 122f, derde lid, een nieuw onderdeel (onderdeel c) toe te voegen. Het artikelonderdeel is alleen van toepassing als waterschappen op fosfaat heffen. Het zou als volgt kunnen luiden:

Het algemeen bestuur kan bij verordening bepalen dat:

“c. een korting wordt verleend op het aandeel fosfor in de heffingsformule als het waterschap op fosfor heft”.

Implicaties voor waterschapsverordeningen

Waterschappen die op fosfor heffen en van de kortingsregeling gebruik willen maken, dienen hun verordening op de zuiveringsheffing aan te passen. De bepaling zou ongeveer als volgt kunnen luiden:

“De heffing voor fosfor bedraagt € ... per vervuilingseenheid. Het algemeen bestuur kan bij verordening bepalen dat de heffing op nihil (dan wel een ander deel van het heffingstarief) wordt gesteld indien de afvoer van fosfor uitgaat boven een daarbij door hem vast te stellen aantal vervuilingseenheden”.

Spoor 2: bij separate afvalwaterstromen: individuele (prijs) afspraken mogelijk maken

Inhoud voorstel

Spoor 2 ziet op alle gevallen waarin het waardevol afvalwater niet via het openbare riool, maar separaat per as (bijvoorbeeld een tankauto) of via een separate persleiding wordt aangeboden. Het waterschap wordt de mogelijkheid gegeven om afvalwater dat op deze wijzen direct op de rwzi wordt aangeboden, op andere wijze dan via de zuiveringsheffing aan te slaan. Dit betekent dat de betrokken bedrijven voor deze afvalwaterstromen geen zuiveringsheffing hoeven te betalen. Voor deze afvalwaterstromen kunnen bijvoorbeeld privaatrechtelijke (prijs)afspraken worden gemaakt. Ook is een retributie (rechtenheffing) op grond van de Waterschapswet denkbaar.

Implicaties voor wetgeving

De Waterschapswet zal aangepast moeten worden zodat duidelijk is dat waterschappen de mogelijkheid hebben om in voorkomende gevallen een recht te heffen of een prijs in rekening te brengen.

Er kan aan een bepaling worden gedacht die ongeveer als volgt zou kunnen luiden:

“Wanneer afvalwater op andere wijze dan via de riolering wordt afgevoerd naar de zuiveringstechnische werken van het waterschap kan het waterschap:

- a. hiervoor een recht heffen als bedoeld in artikel 115 van de Waterschapswet;*
- b. in afwijking van het bepaalde in Hoofdstuk XVI van de Waterschapswet hiervoor een prijs in rekening brengen”.*

Implicaties voor waterschapsverordeningen

Als een waterschap van de mogelijkheid gebruik maakt om voor separate afvalwaterstromen een retributie (een recht) te heffen, kan het zijn eventueel reeds bestaande Legesverordening hierop aanpassen en aanvullen. Heeft het waterschap nog geen Legesverordening, dan kan het waterschap ervoor kiezen de retributie op te nemen in een nieuw vast te stellen Legesverordening, maar het waterschap kan er in dat geval ook voor kiezen een Rechtenverordening vast te stellen en dit recht daarin op te nemen.

De bepaling zou in alle gevallen als volgt kunnen luiden:

“Het tarief bedraagt voor het gebruik van de rwzi van het waterschap voor het afvoeren van afvalwater anders dan via het openbaar vuilwaterriool <€>”.

Spoor 3: behoud subsidie doelmatige werking rwzi's

Bij investeringen in (nieuwe) rwzi's en daarvoor benodigde infrastructuur weegt de benodigde zuiveringscapaciteit zwaar mee. Deze bepaalt namelijk in belangrijke mate de dimensionering en daarmee de kosten

van de rwzi's. Voor een doelmatige werking van de rwzi's is het belangrijk dat deze capaciteit zoveel mogelijk benut wordt. De (investerings)kosten worden dan zo breed mogelijk gedeeld. Naast deze optimale benutting van de capaciteit kunnen ook kwaliteitsaspecten een rol spelen. Kwaliteit van het effluent en zuiveringslib zijn bijvoorbeeld ook aspecten die tot uitdrukking komen bij een doelmatige werking van de rwzi.

Met het oog op deze doelmatige werking hebben waterschappen de mogelijkheid om aan bedrijven een zogenoemde 'subsidie doelmatige werking rwzi's' (ook wel 'anti-afhaaksubsidie' genoemd) te verstrekken. Aangezien deze regeling mogelijke staatssteunaspecten heeft, is aan de Europese Commissie toestemming gevraagd voor de toepassing. De toestemming is verkregen en geldt momenteel tot 2023.

Vanwege de onzekerheid over de mogelijkheid tot verlenging van deze goedkeuring is binnen het onderzoek 'modernisering zuiveringsheffing' gezocht naar alternatieven voor de regeling.

Het hiervoor genoemde maatwerk (spoor 1 en 2) is hier een uitvloeisel van. Zolang echter niet vaststaat dat met deze voorgestelde wijzigingen de anti-afhaakregeling overbodig is geworden, is het nodig de regeling te behouden en – zo nodig – tijdig verlenging aan te vragen.

Voorstel stuurgroep

De stuurgroep legt de voorstellen hierboven aan de waterschappen voor. Voor spoor 1 en 2 is zoals beschreven een wijziging van de Waterschapswet noodzakelijk. Spoor 3 is een actiepunten dat de Unie tijdig in samenwerking met het ministerie van IenW zal oppakken nadat het voorstel door de Ledenvergadering is vastgesteld.

4. BEKOSTIGING MAATREGELEN TER BEPERKING VAN HEMELWATERKOSTEN UIT DE ZUIVERINGSHEFFING

Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de LV-opdracht om te komen met:

Voorstellen waarmee, conform eerder gedane voorstellen, aan de waterschappen de mogelijkheid wordt gegeven om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing.

Aangezien de LV-opdracht aangeeft dat het eerdere voorstel in bespreking wordt gegeven, sluit de navolgende uitwerking zoveel mogelijk aan bij het voorstel zoals dat in 2018 voorlag.

Beschrijving van het probleem dat we willen oplossen

De kern van het probleem is dat het met het oog op het zuiveringsbeheer wenselijk kan zijn om maatregelen te nemen of (mede) te bekostigen om afvoer van hemelwater naar de zuivering te verminderen, maar onduidelijk is of waterschappen deze maatregelen mogen bekostigen uit de zuiveringsheffing.

Nadere toelichting

Relatief schoon hemelwater wordt in veel gevallen via het riool afgevoerd. Dit betekent, bij gemengde stelsels, dat het hemelwater zich mengt met (huishoudelijk) afvalwater en vervolgens, na transport naar de zuivering, gezuiverd moet worden. Landelijk gezien is circa 43% van de kosten van de zuiveringstaak te herleiden tot de hoeveelheid water. Deze 43% is opgebouwd uit circa 29% hemelwater en circa 14% afvalwater.³ Mede met het oog op de klimaatverandering, de vervangingsopgave en microverontreinigingen is het gewenst om het aandeel hemelwater dat op de riolering en de zuivering komt te verminderen. Het is daarom van belang dat het belastingstelsel van de waterschappen voldoende mogelijkheden biedt om de maatregelen te bekostigen die hieraan bijdragen.

³ Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' RoyalHaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0 pagina 25.

Voorstel uit 2018

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

Toelichting voorstel

Met het voorstel wordt in de wetgeving expliciet vastgelegd dat waterschappen binnen het zuiveringsbeheer ruime financiële mogelijkheden hebben om maatregelen te nemen die (op termijn) kunnen leiden tot een vermindering van de hemelwaterkosten. Waterschappen kunnen en zullen met deze middelen kiezen voor de meest effectieve maatregel, doordat geen vaste vorm van samenwerking of samenwerkingspartners wordt voorgeschreven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verlenen van afkoppelsubsidies en bijdragen aan lokale projecten. Voorgesteld wordt om in de wet te regelen dat de benodigde middelen kunnen worden bekostigd uit de opbrengst van de zuiveringsheffing.

Belangrijke rol voor gemeenten

Gezien de aard van de problematiek ligt het voor de hand dat waterschappen samen met gemeenten naar inhoudelijk en financieel evenwichtige oplossingen zoeken. Gemeenten zijn immers wettelijk verantwoordelijk voor de opvang en verwerking van hemelwater in het stedelijk gebied. Het maken van zo concreet mogelijke gezamenlijke afspraken tussen waterschap en gemeente, waarbij ruimte is om gezien de lokale en regionale omstandigheden de meest effectieve maatregel te nemen, is bijzonder effectief. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan klimaatadaptatie, ruimtelijke adaptatie en hittestress. Daarnaast kan onderdeel van die afspraken zijn in hoeverre ook de aanvoer van rioolvreemd water (instromend grond- en oppervlaktewater) naar de rwzi's, dat soms zeer grote proporties aanneemt, teruggedrongen en voorkomen kan worden.

In het voorstel is meegewogen dat het al praktisch is dat bij nieuwbouwprojecten uitsluitend (verbeterd) gescheiden stelsels worden aangelegd. Daarbij doet het geschetste probleem zich niet voor, terwijl de kosten rechtstreeks in de grondprijs kunnen worden verdisconteerd. Als het gaat om bestaande bebouwing ligt de situatie, met name het kostenplaatje, veel complexer. Dit komt doordat rioleringen een gemiddelde levensduur van 60 tot 70 jaar hebben. Niettemin kan ook hier in goed onderling overleg met de gemeenten worden bezien of er terreinen in de openbare ruimte zijn die tegen redelijke kosten kunnen worden afgekoppeld, zoals parkeerterreinen. Denkbaar is daarbij dat het waterschap, gezien zijn (financiële) belang, meebetaalt aan de kosten van de benodigde afkoppel maatregelen en op deze wijze het proces van afkoppelen stimuleert.

Belang van het voorstel

Het merendeel van de rioolstelsels (circa 68%)⁴ is nog altijd gemengd. Dit betekent dat in veel gevallen hemelwater via het riool wordt afgevoerd naar de rwzi's van de waterschappen en na het doorlopen van het zuiveringsproces op het oppervlaktewater wordt gebracht. Dit is een kostbaar proces, vanwege de hiervoor noodzakelijke grotere dimensionering van de riolering en de rwzi's (tot wel vier à vijf keer de droogweerafvoer), en de energie die gepaard gaat met transport en zuivering. Zowel de kosten als het energieverbruik zouden (op termijn) omlaag kunnen als minder hemelwater op het riool wordt gebracht. Een beperking van de hemelwater- en daarmee zuiveringskosten is om verschillende redenen van belang:

- Het kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van het zogenoemde afhaakprobleem.⁵
- Gezien de klimaatontwikkelingen wordt een stijging van de hemelwaterkosten verwacht.

⁴ Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018 referentienummer WATBF9700R002F1.0 pagina 21.

⁵ Achterliggende gedachte is dat de hemelwaterkosten een stuwend effect hebben op de tarieven van de zuiveringsheffing. Indien bedrijven zelf (voor) zuiveren kunnen zij vaak een kostenvoordeel realiseren door te voorkomen dat hun afvalwater zich vermengt met hemelwater. Indien de totale kosten voor deze bedrijven lager zijn bij zelf zuiveren, kiezen zij er vaak voor om af te haken van de collectieve zuivering (zelf te zuiveren). Doordat waterschappen veelal voor langere termijn hebben geïnvesteerd in zuiveringscapaciteit, leidt afhaken er toe dat dezelfde kosten (kapitaalslasten) over minder belastingplichtigen moeten worden verdeeld, met tariefstijgingen tot gevolg. Dit kan er toe leiden dat (nog) meer bedrijven afhaken (het zogenoemde afhaakprobleem).

- Vermenging van nuttige stoffen in afvalwater met hemelwater belemmert de terugwinning van deze nuttige stoffen en daarmee duurzaamheidsdoelstellingen.
- Hemelwater werkt sterk kostenverhogend indien ook microverontreinigingen uit het afvalwater zouden moeten worden gezuiverd.

Implicaties voor wetgeving

Het voorstel leidt tot een wijziging van de Waterschapswet. Aan artikel 122d, vijfde lid, kan een nieuw onderdeel c. worden toegevoegd, dat als volgt zou kunnen luiden:

De opbrengst van de heffing kan tevens worden besteed:

“c. aan het verstrekken van subsidies en andere bijdragen aan gemeenten of anderen voor door hen te treffen maatregelen die leiden tot beperking van de afvoer van hemelwater op een zuiveringstechnische werk van het waterschap”.

In de regel zal het hier gaan om subsidies aan gemeenten, die immers verantwoordelijk zijn voor de rioleering en de opvang en afvoer van hemelwater. De passage “of anderen” ziet vooral op grote bedrijfsterreinen van waar ook een grote hoeveelheid hemelwater naar de zuiveringstechnische werken kan worden afgevoerd. Wanneer dergelijke bedrijven maatregelen nemen die deze afvoer beperken, moet er bij voorkeur ook een wettelijke basis bestaan om in dat geval als waterschap bij te dragen in de kosten van die maatregelen. Ook is de situatie denkbaar dat financiële bijdragen aan burgers worden gedaan.

Implicaties voor waterschapsverordeningen

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de verordening op de zuiveringsheffing van het waterschap.

Voorstel stuurgroep

De stuurgroep legt het hierboven verwoorde voorstel aan de waterschappen voor.

5. ACTUALISATIE TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN

1. CONTEXT EN AANLEIDING

De Tabel afvalwatercoëfficiënten dient voor het vaststellen van de vervuilingswaarde van het afvalwater van bedrijven met een vervuilingswaarde tussen de 5 en 1.000 vervuilingseenheden. In artikel 122k van de Waterschapswet is een tabel met klassegrenzen opgenomen. In het ‘Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009’ staat de tabel met bedrijfscategorieën en de ‘vervuilingswaarde per m3 ingenomen water’ per bedrijfscategorie. Voor iedere bedrijfscategorie geldt een vervuilingswaarde per m3 ingenomen water waarvoor de afvalwatercoëfficiënt kan worden bepaald met de tabel. De hoeveelheid ingenomen water (grond-, drink- en oppervlaktewater) wordt vermenigvuldigd met de coëfficiënt om tot het aantal vervuilingseenheden te komen waarop de heffing wordt gebaseerd.

Omdat er discussie bestaat over de indeling van bedrijven en sommige tabelcoëfficiënten en de belastingaanslagen daardoor soms onder druk staan, is er behoefte de huidige tabel te actualiseren. Uit de praktijk zijn diverse signalen ontvangen dat de toegepaste tabelcoëfficiënt niet aansluit bij de vuillast van het betreffende bedrijf. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan tussen de daadwerkelijk door de waterschappen te zuiveren vuillast en de verwachte of berekende vuillast op basis van de tabelcoëfficiënten. Deze ontwikkeling is ook niet verwonderlijk. Sinds het opstellen van de tabel en de daarin opgenomen coëfficiënten is geruime tijd verstreken, terwijl ontwikkelingen niet hebben stilgestaan.⁶ Zowel de klasseindeling als de hoogte van de coëfficiënten staan dus ter discussie.

⁶ CAB (2018) een stevige basis voor de toekomst: de nieuwe waterschapsbelasting. P40 <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2018/06/Bijlage-bij-eindrapport-CAB-Verslag-Bijlagenboek.pdf>

2. OPDRACHT LEDENVERGADERING EN INVULLING DAARVAN DOOR DE STUURGROEP

De Ledenvergadering heeft de stuurgroep gevraagd, als meekoppelkans, een voorstel te ontwikkelen dat leidt tot een actualisatie van de tabel afvalwatercoëfficiënten, rekening houdend met de wijzigingen in de heffingsformule.

Voor het vaststellen van een nieuwe tabel, klassen, bedrijfsindeling en coëfficiënten, is uitgebreid en kostbaar onderzoek nodig. De technische Begeleidingscommissie actualisatie afvalwatercoëfficiënten tabelbedrijven (BAAT) heeft aangegeven dat het niet mogelijk is om direct alle bedrijfscategorieën te onderzoeken binnen de duur van het traject van de stuurgroep. Daarom heeft de stuurgroep tijdens de eerste vergadering van 30 januari 2020 besloten dat er op basis van de uitkomsten van een pilotonderzoek een plan van aanpak zal worden opgeleverd voor de actualisatie van de tabel afvalwatercoëfficiënten.

3. INHOUD PILOTONDERZOEK

Om beter zicht te krijgen op alle aandachtspunten bij het vaststellen van een geactualiseerde tabel afvalwatercoëfficiënten, heeft de stuurgroep besloten om een pilotproject uit te voeren op basis van een concept onderzoeksmethodiek. In het pilotproject wordt de methodologie op basis van één bedrijfscategorie onderzocht. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor de vraag of de onderzoeksaanpak leidt tot een robuuste onderbouwing van een nieuwe standaard bedrijfscoëfficiënt. Op basis van de bevindingen uit de pilot kan een definitieve onderzoeksmethodiek opgesteld worden die wordt verwerkt in het plan van aanpak voor de actualisatie van de tabel.

De doelstelling van het pilonderzoek is het toetsen van de toepasbaarheid, en het doorontwikkelen van, de in concept opgestelde methodiek⁷ voor het (her)bepalen van de klasse-indeling, voor een vooraf afgebakende bedrijfssector op basis van statistische verwerking van metingen van de vuilvracht van een aantal bedrijven van de sector.

Het resultaat van het pilotonderzoek is een rapportage die bestaat uit een meetrapport per locatie met o.a. de meterstanden, waterbalans, analyseresultaten en berekening van de vervuilingswaarden en afvalwatercoëfficiënt. Deze (meet)gegevens zullen worden gebruikt om de voorgestelde (concept)methodiek verder te optimaliseren.

4. VERLOOP PILOTONDERZOEK

Het pilotonderzoek is van start gegaan, maar kwam al snel als gevolg van de beperkende Corona-maatregelen noodgedwongen stil te liggen. De benodigde bedrijfsbezoeken konden niet doorgaan.

In juli was er sprake van een versoepeld corona-regime waardoor de nodige bedrijfsbezoeken weer opgestart konden worden. Ondanks het snel hervatten van het onderzoek bleef onduidelijk of het resultaat van het pilotonderzoek nog binnen het traject van de stuurgroep gerealiseerd kon worden. Daarom heeft de stuurgroep besloten om te bepalen welke onderdelen van het onderzoek in kader van de actualisatie van de tabel afvalwatercoëfficiënten kunnen worden opgeleverd binnen de periode dat zij actief is.

⁷ Rapport procedure vaststelling klasse-indeling bedrijfstak (concept), Begeleidingscommissie actualisatie afvalwatercoëfficiënten tabelbedrijven (BAAT), 21 juli 2020

5. CONSTATERINGEN STUURGROEP

Het actualiseren van de tabel afvalwatercoëfficiënten kent een belangrijke afhankelijkheid met een ander onderdeel van het stuurgroeptraject, te weten de nieuwe heffingsformule voor de zuiverings- en de verontreinigingsheffing. Deze werkt door in de Tabel afvalwatercoëfficiënten. Het was en is dus logisch dat de actualisatie van de tabel later wordt opgeleverd dan de nieuwe heffingsformule.

De stuurgroep heeft verder geconstateerd dat het als gevolg van de vertraging die is opgelopen door de Corona-maatregelen niet langer mogelijk is om de resultaten van het pilotonderzoek binnen het traject van de Stuurgroep op te leveren. Wel zijn er belangrijke stappen gezet die nodig zijn om te kunnen komen tot een actualisatie van de tabel. Omdat het van groot belang is dat er voortgang geboekt blijft worden in het traject rondom de actualisatie van de tabel stelt de stuurgroep voor om het opdrachtgeverschap over te dragen aan een andere partij. De Unie van Waterschappen is de meest logische partij om dit op zich te nemen en dit bij oplevering door te geleiden naar de Ledenvergadering. De Ledenvergadering kan vervolgens het afgeronde pilotonderzoek met eventuele adviezen overdragen aan het ministerie van IenW, dat verantwoordelijk is voor het belastingstelsel. Op basis van de resultaten van het pilotonderzoek kan IenW, in samenwerking met de waterschappen, een opdracht opstellen voor de actualisatie van de Tabel afvalwatercoëfficiënten.

VOORSTEL STUURGROEP

De stuurgroep stelt de waterschappen voor het eigenaarschap van dit onderwerp over te dragen aan de Unie van Waterschappen.