

VERSLAG CONSULTATIE- FASE COMMISSIE AANPASSING BELASTING- STELSEL

mei 2018



INHOUDSOPGAVE

4 1 INLEIDING

5 2 WAT IS INGEBRACHT?

- 5 2.1 Over het proces: te weinig tijd
- 5 2.2 Eenvoud stelsel
- 6 2.3 Uitlegbaarheid voorstellen
- 6 2.4 Toetsing voorstellen aan uitgangspunten en criteria opdracht
- 6 2.5 Consistente redeneerlijn
- 6 2.6 Urgentie aanpassing belastingstelsel
- 8 2.7 Gedragsbeïnvloeding
- 9 2.8 Lastenverschuivingen

10 3 WATERSYSTEEMHEFFING

- 10 3.1 Over de knelpunten in het huidige belastingstelsel
- 10 3.2 Natuur onderbrengen bij de categorie ongebouwd
- 12 3.3 Kostentoedeling
- 13 3.4 Wijze van bekostiging natuur
- 14 3.5 Plusvoorzieningen
- 15 3.6 Tariefdifferentiaties
- 15 3.7 Rekening houden met wat natuur en landbouw terug doen voor het waterschap
- 16 3.8 Kosten Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

17 4 ZUIVERINGSHEFFING

- 17 4.1 Hemelwater
- 18 4.2 De CZV-methode
- 19 4.3 De formule voor de zuiveringsheffing
- 20 4.4 Belonen waardevol afvalwater
- 21 4.5 Vereenvoudiging en herijking tabel afvalwatercoëfficiënten
- 21 4.6 Forfait glastuinbouwbedrijven
- 22 4.7 Woonruimteforfait

23 5 VERONTREINIGINGSHEFFING

- 23 5.1 Toepassing beginsel 'de vervuiler betaalt'
- 23 5.2 Diffuse verontreiniging vanuit de landbouw
- 24 5.3 Riooloverstorten
- 25 5.4 Belasten effluentlozingen op eigen water
- 26 5.5 De formule voor de verontreinigingsheffing

27 6 OVERIGE ONDERWERPEN

- 27 6.1 Nieuwe stoffen
- 27 6.2 Grond- en Oppervlaktewateronttrekkingen
- 27 6.3 Kwijtschelding

1 INLEIDING

Op 21 december 2017 heeft de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) het concept-eindrapport 'Waterschapsbelastingen: klaar voor de toekomst' uitgebracht. In dit concept-eindrapport staan de voorstellen die de commissie wil doen om het belastingstelsel van de waterschappen toekomstbestendiger te maken. In de eerste zes weken van 2018 heeft de CAB in een aantal consultatiebijeenkomsten alle waterschappen en een aantal geïnteresseerde externe belanghebbenden over de concept-eindvoorstellen geraadpleegd. Daarnaast heeft de CAB een ieder in de gelegenheid gesteld om zijn of haar reactie op de concept-eindvoorstellen aan de commissie kenbaar te maken. Op deze laatste wijze heeft de CAB via de mail of per post nog ongeveer 40 reacties ontvangen.

In de consultatiefase:

- zijn drie regionale consultatiebijeenkomsten voor AB-leden, DB-leden, voorzitters en secretaris-directeuren van de waterschappen georganiseerd;
- zijn consultatiegesprekken gevoerd met geïnteresseerde externe belanghebbenden: LTO, de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE), VNO-NCW/VEMW, De Nederlandse Vakbond van Akkerbouwers en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond;
- zijn drie informatiebijeenkomsten voor achtereenvolgens de Klankbordgroep (DB-leden, voorzitters en secretaris-directeuren van de waterschappen), de Hoofden Financiën van de waterschappen en de 'contactpersonen waterschapsbelastingen' van de waterschappen en de gemeenschappelijke belastingkantoren georganiseerd;
- is een bijeenkomst gehouden voor de partners in het traject Toekomstbestendige en Duurzame Financiering (I&W, VNG, IPO, Vewin, EZK, BZK);
- heeft een gesprek met de voorzitter van de VNG-Commissie Water plaatsgevonden; en
- zijn er op ambtelijk en op DG-niveau overleggen met het ministerie van I&W geweest.

In maart 2018 verscheen het rapport "De boer betaalt, maar voor welke 'vervuiling'?" van de hand van Geesje R. Rotgers en Jaap C. Hanekamp. De CAB heeft dit rapport in haar afwegingen betrokken.

Hierbij biedt de commissie u het verslag van de consultatiefase aan. In dit verslag wordt, geclusterd per onderwerp, een overzicht gegeven van alle reacties die de commissie op de concept-eindvoorstellen heeft ontvangen. Er wordt dus niet op het niveau van individuele inbrengers verslag gedaan. Elk onderwerp wordt afgesloten met een reactie van de CAB. De CAB geeft hiermee inzicht in de wijze waarop zij met de ontvangen inbreng is omgegaan en of de inbreng al dan niet reden is geweest om het voorstel dat het betreft in het definitieve eindrapport bij te stellen, te wijzigen of te schrappen. Het verslag van de consultatiefase en het definitieve eindrapport van de CAB verschijnen gelijktijdig.

2 WAT IS INGEBRACHT?

2.1 OVER HET PROCES: TE WEINIG TIJD

Inbreng

De CAB heeft een aantal keren gehoord dat de waterschappen en andere belanghebbende partijen te weinig tijd hebben gekregen om adequaat op de concept-eindvoorstellen te reageren. Men had het bovendien op prijs gesteld als de CAB in de concept-eindvoorstellen al meteen een nader uitgewerkt voorstel over de diffuse verontreiniging vanuit de landbouw, inclusief de lasteneffecten daarvan, had opgenomen. Dan was het totaalplaatje beschikbaar en had men vanuit dit totaalplaatje op de voorstellen kunnen reageren. De inbrengers hebben benadrukt dat zij zorgvuldigheid en een goede borging van de participatie belangrijker vinden dan snelheid.

Reactie CAB

De tijd die zat tussen de verschijning van het concept-eindrapport en de eerste consultatiebijeenkomst met de leden-waterschappen, besloeg ca. vier weken. Omdat de CAB de consultatiefase niet had bedoeld als fase waarin waterschappen en externe belanghebbenden een (bestuurlijk) afgestemd standpunt zouden inbrengen, heeft de CAB gemeend dat deze reactietermijn -ondanks het kerstreces- haalbaar zou moeten zijn. De CAB heeft echter niet gewild dat ook maar iemand met het gevoel zou achterblijven dat zij of hij een kans heeft gemist. Om deze reden heeft de CAB de termijn waarbinnen men inbreng op het rapport kon leveren, verlengd tot 9 februari 2018. Deze verlenging was niet in het oorspronkelijke procesplan van de CAB opgenomen.

Waterschappen en externen hebben deze mogelijkheid goed benut en hebben ook nadat zij in een consultatiebijeenkomst of -gesprek inbreng aan de CAB hebben geleverd, vaak nog een nadere reactie bij de commissie ingediend. Na de 'sluitingstermijn' van 9 februari is nog een aantal reacties ontvangen. De CAB heeft ook deze reacties in haar verdere afwegingen meegenomen. De CAB heeft de indruk dat een ieder op deze wijze zijn reactie op het concept-eindrapport adequaat naar voren heeft kunnen brengen.

Over het ontbreken van een uitgewerkt voorstel op het punt van de landbouw, merkt de CAB op dat zij alles in het werk heeft gesteld en tot op het laatste moment heeft gehoopt dat zij met het oog op de consultaties nog tijdig met een voorstel zou kunnen komen. Toen dit toch niet haalbaar bleek te zijn, heeft de CAB de keuze gemaakt om de rest van het traject en de presentatie van de overige voorstellen niet hieronder te laten lijden. Hoe de CAB denkt om te gaan met diffuse verontreiniging vanuit de landbouw is weliswaar een belangrijk aspect binnen het geheel, maar dat zijn de overige voorstellen ook. De CAB zal in het eindrapport dat in juni verschijnt, een definitief voorstel ter zake aan het Uniebestuur doen.

2.2 EENVOUDIG STELSEL

Inbreng

De CAB heeft een aantal keer gehoord dat zij er niet in is geslaagd een eenvoudig stelsel te ontwerpen. Het voorgestelde stelsel blijft volgens een aantal inbrengers complex en ondoorzichtig, onder andere omdat er teveel afwegingsruimte in zit.

Reactie CAB

De CAB kan zich deze reactie tot op zekere hoogte voorstellen. Alhoewel de CAB stappen zet ter vereenvoudiging van het systeem (denk aan het onderbrengen van de aparte categorie natuur in de categorie ongebouwd, de vermindering van het aantal tariefdifferentiaties en de voorstellen met betrekking tot de Tabel Afvalwatercoëfficiënten binnen de zuiverings- en de verontreinigingsheffing) zal altijd van enige complexiteit sprake zijn. Het belastingstelsel van de waterschappen bestaat uit drie verschillende heffingen met ieder hun eigen principes en groepen heffingsplichtigen. Aangezien de CAB geen wijzigingen in dit systeem wil aanbrengen, leidt dit haast per definitie tot een zekere complexiteit. Door de leidende belastingprincipes (profijt, kostenveroorzaking en de vervuiler betaalt) sterker te relateren aan de drie verschillende heffingen (watersysteemheffing, zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing) meent de CAB een duidelijker stelsel te hebben voorgesteld, waarvan de complexiteit niet groter is dan bijvoorbeeld het belastingstelsel van Rijk of gemeenten.

De CAB is zich ervan bewust dat sommige van haar voorstellen, zoals het nieuwe woonruimteforfait, tot meer differentiatie leiden. Door voor te stellen om van de zuiverings- en verontreinigingsheffing voor woonruimten een tijdstip- in plaats van een tijdvakbelasting te maken, beoogt de CAB de uitvoering hiervan evenwel zo eenvoudig mogelijk te maken. Andere voorstellen van de CAB voorzien in meer regionale afwegingsruimte (plusvoorzieningen en Gebiedsmodel bij de watersysteemheffing en maatwerk voor lozingen van grote bedrijven bij de zuiveringsheffing) en worden daardoor mogelijk als complex ervaren. De waterschappen hebben echter ook op een grotere regionale vrijheid aangedrongen, zodat zij beter rekening kunnen houden met specifieke gebiedskenmerken en regionale omstandigheden.

De CAB benadrukt dat uit de consultaties is gebleken dat de achtergrond en strekking van de verschillende voorstellen op zichzelf begrepen en voor een belangrijk deel ook onderschreven worden. In haar eindrapport zal de CAB de waterschappen ook diverse richtsnoeren aanreiken voor de wijze waarop zij de onderhavige voorstellen in de praktijk kunnen toepassen. Ten behoeve van de uitvoering zal de Unie de waterschappen op een later moment ook nog enkele hulpmiddelen aanreiken. Dit kan de gevoelde complexiteit voor een deel wegnemen.

2.3 UITLEGBAARHEID VOORSTELLEN

Inbreng

De CAB heeft een aantal keer gehoord dat zij een aantal voorstellen beter moet uitleggen. Daarnaast is opgemerkt dat het feit dat een aantal belangrijke zaken op dit moment niet in het hoofdrapport maar in het Bijlagenboek staat, de begrijpelijkheid van de voorstellen niet bevordert.

Reactie CAB

De CAB heeft deze inbreng ter harte genomen en in het definitieve eindrapport -zeker op de punten waar veel vragen over bleken te zijn- een uitgebreidere toelichting op de verschillende voorstellen gegeven.

2.4 TOETSING VOORSTELLEN AAN UITGANGSPUNTEN EN CRITERIA OPDRACHT

Inbreng

Een enkele keer is ingebracht dat niet navolgbaar is of en hoe de CAB haar voorstellen heeft getoetst aan de uitgangspunten en criteria van de opdracht.

Reactie CAB

De commissie heeft bij de ontwikkeling van haar voorstellen uiteraard steeds de opdracht en de daarbij meegegeven uitgangspunten en criteria goed voor ogen gehad. De voorstellen van de CAB moeten (per heffing) in onderlinge samenhang worden gezien. Zij vormen als zodanig een totaalpakket. De CAB heeft dit totaalpakket aan de uitgangspunten en criteria getoetst en heeft geconcludeerd dat de voorstellen hieraan voldoen.

2.5 CONSISTENTE REDENEERLIJN

Inbreng

De CAB heeft complimenten ontvangen voor de consistente wijze waarop zij haar redeneerlijn vanuit de principes 'de profijthebbende, de kostenveroorzaker, de vervuiler betaalt' heeft neergezet. De CAB heeft in een enkele reactie kunnen lezen dat het kostenveroorzakingsbeginsel beter bij de watersysteemheffing past dan het profijtbeginsel.

Reactie CAB

De CAB heeft vanaf het allereerste begin gemeend dat het goed is om bij een weerbarstige materie als een belastingstelsel -waarin het in wezen om een kostenverdelingsvraagstuk gaat-, een consistente redeneerlijn te volgen. Dit biedt de meeste houvast bij de gedachtevorming en uiteindelijk bij het formuleren van evenwichtige voorstellen. Zonder een stevig houvast in objectieve beginselen is het gevaar namelijk dat de discussie al snel vanuit lasteneffecten of emotie wordt gevoerd en dat keuzes en voorstellen ook hierop worden gebaseerd. Het is de overtuiging van de CAB dat dit de objecti-

viteit en navolgbaarheid van het voorgestelde stelsel niet ten goede zou komen. De consistente redeneerlijn helpt ook om gemaakte keuzes uit te leggen.

De CAB is het niet met de inbrengers eens die zeggen dat het kostenveroorzakingsbeginsel beter bij de watersysteemheffing past dan het profijtbeginsel. De watersysteemheffing is een hybride heffing met elementen van zowel solidariteit als profijt. Profijt in de betekenis van 'belang hebben bij' is van oudsher een belangrijke pijler onder het stelsel: wie belang heeft bij de voorzieningen van het waterschap, betaalt daar ook voor. De formele wetgever heeft bij de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel een duidelijke keuze voor profijt (naast solidariteit) gemaakt en ook naar de mening van de CAB past het principe 'de profijthebbende oftewel de belanghebbende betaalt' nog steeds het beste bij de watersysteemheffing.

Welke groep welke mate van profijt heeft, wordt in de voorstellen van de CAB gerelateerd aan gemiddelde inwonerdichtheid als het om het profijt van de groep ingezetenen gaat en aan het door het waterschap geboden voorzieningenniveau als het om het profijt van de categorieën ongebouwd en gebouwd gaat.

2.6 URGENTIE AANPASSING BELASTINGSTELSE

Inbreng

De CAB heeft teruggekregen dat niet iedereen in voldoende mate het belang van de voorgestelde aanpassingen ziet: wat gaat er mis als het huidige belastingstelsel niet wordt aangepast/hoe urgent is het doen van aanpassingsvoorstellen? Sommige inbrengers menen dat de problemen binnen het huidige stelsel beperkt zijn en niet de veelomvattende voorstellen van de CAB rechtvaardigen.

Reactie CAB

Het is om verschillende redenen belangrijk dat het belastingstelsel van de waterschappen wordt aangepast:

- Ons land staat voor grote opgaven op het gebied van klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie. Waterschappen kunnen en willen hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Op cruciale punten kunnen de waterschapsbelastingen hierbij een belangrijke steun in de rug zijn. Hiervoor is wel noodzakelijk dat een aantal aanpassingen aan het stelsel wordt doorgevoerd.
- Het huidige belastingstelsel van de waterschappen is alweer ongeveer 10 jaar oud. Het kent een aantal serieuze knelpunten waarvoor een oplossing noodzakelijk is. Deze blijken vaak niet binnen het huidige stelsel gevonden te kunnen worden.
- De aanbevelingen van de OESO (rapport Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?) zijn aanleiding geweest om het belastingstelsel van de waterschappen nog eens goed tegen het licht te houden. Dit heeft opgeleverd

dat het stelsel op onderdelen beter kan. Aanpassingen zijn hiervoor nodig.

Als het om urgentie gaat, is het ook van belang dat we ons realiseren dat er enige tijd gemoeid zal zijn met de parlementaire behandeling van de waterschapsvoorstellen en de implementatie van de nieuwe wetgeving door de waterschappen. De CAB houdt rekening met een tijdsbeslag van in totaal ongeveer drie jaar, gerekend vanaf het moment dat de waterschappen hun voorstellen aan de minister van IenW aangeboden zullen hebben. Aannemende dat deze aanbieding in het najaar van 2018 plaatsvindt, zal het belastingjaar 2022 naar verwachting dus het eerste jaar zijn waarin een nieuw belastingstelsel operationeel zal zijn. Wat de CAB hiermee wil zeggen, is dat de kans groot is dat wat nu wellicht niet (erg) urgent lijkt, tegen die tijd wel als zodanig kan worden ervaren. En dat wat nu al een knelpunt is, tegen die tijd alleen maar meer zal knellen. Het is dus ook vanuit dit gezichtspunt goed dat er nu al over aanpassingen is nagedacht.

Wij lichten de eerdergenoemde redenen hierna toe.

Bijdragen belastingstelsel aan grote opgaven waterschappen

Een belangrijk gegeven in de zuiveringsheffing is dat sommige bedrijven waardevolle afvalstoffen op de zuiveringsinstallaties van de waterschappen brengen. Deze afvalstoffen vergroten de efficiënte werking van de zuiveringsinstallaties of ze bevatten waardevolle grondstoffen en/of zijn een bron van energie. Waterschappen zien goede mogelijkheden om ambities op het terrein van duurzaamheid en de circulaire economie te verwezenlijken, waarbij schaalgrootte en innovatiekracht hand in hand gaan. Zij hebben de bedrijven die dergelijke afvalstoffen lozen daarom graag als 'klant', maar hebben hen onder het huidige stelsel -dat rigide is en in de weg zit- echter te weinig te bieden. Om duurzame ambities te realiseren, is aanpassing van het belastingstelsel dringend noodzakelijk.

Een ander aspect binnen de zuiveringsheffing is dat van het hemelwater. Het is op dit moment al zo dat hemelwater hoge kosten op de zuiveringsinstallaties van de waterschappen veroorzaakt: circa 29% van de totale zuiveringskosten wordt door hemelwater veroorzaakt. Het is een gegeven dat er in de toekomst als gevolg van de klimaatverandering alleen maar zwaardere regenbuien zullen vallen. Als er geen maatregelen worden genomen om de afvoer van hemelwater naar de zuiveringsinstallaties te beperken, zullen de kosten van de waterschappen en daarmee de belastingtarieven in de toekomst dus alleen maar stijgen. Dit zou geen goede ontwikkeling zijn. Het is belangrijk om niet af te wachten, maar nu al te onderzoeken in welke zin een aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen eraan kan bijdragen dat burgers en bedrijven minder regenwater op de installaties van de waterschappen brengen. In het huidige

belastingstelsel zitten geen prikkels om dit gedrag te stimuleren. De CAB beschouwt haar voorstel om in de heffing rekening te houden met de hoeveelheid geloosd water, in die zin dan ook als een onmisbare schakel om deze problematiek aan te pakken.

Knelpunten en noodzakelijk onderhoud

In het huidige belastingstelsel van de waterschappen zit een aantal knelpunten waarvoor een oplossing nodig is. Elke heffing kent zijn eigen specifieke knelpunten. We noemen de volgende.

1. Wijze waarop in de watersysteemheffing de kosten-aandelen van de categorieën ongebouwd, gebouwd en natuur op dit moment worden bepaald.

Het kostenaandeel van de categorieën ongebouwd, gebouwd en natuur wordt op dit moment aan de hand van de waarde (in het economische verkeer) van de betreffende categorieën bepaald. Als een categorie een hoge economische waarde representeert, leidt dat in het stelsel zoals we dat op dit moment kennen automatisch tot een relatief hoog kosten-aandeel en dus tot een relatief hoge bijdrage van deze categorie aan de kosten van de taakuitoefening. Strikt bezien kunnen hier vanuit de profijtgedachte vraagtekens bij worden geplaatst. Want het enkele feit dat de waarde van een categorie toe- dan wel afneemt, wil niet perse zeggen dat er meer of minder profijt bij de waterschapsvoorzieningen is.

De huidige praktijk laat op verschillende onderdelen zien dat het hanteren van waarde als enig relevant gegeven voor de kostentoedeling niet logisch is: het profijt bij waterschapsvoorzieningen wordt er niet goed mee uitgedrukt. Dit zien we bijvoorbeeld bij natuur. Omdat natuurterreinen een relatief lage waarde hebben, is zowel het kostenaandeel als de bijdrage van deze categorie in de kosten van het waterschap relatief laag. Dit zegt echter niets over het profijt dat natuureigenaren van de waterschapsvoorzieningen hebben. Het zegt ook niets over het op een rechtvaardige manier neerleggen van de rekening op de juiste plaats. We zien ook bij de categorie ongebouwd dat het bepalen van kostenaandelen puur op basis van waarde tot knelpunten leidt. Als de waarde van agrarische onroerende zaken toeneemt, neemt het kostenaandeel van de gehele categorie toe. Als de waarde van wegen en spoorwegen toeneemt (bijvoorbeeld als gevolg van de aanleg van nieuwe wegen), is hetzelfde het geval. Het opmerkelijke hierbij is, dat een hogere waarde van infrastructuur of van landbouwgrond niet alles zegt over het profijt van de betreffende subcategorie en nog minder over het profijt dat bijvoorbeeld landbouwgrond zou hebben omdat binnen het gebied van het waterschap nieuwe, dure infrastructuur is aangelegd. Ook het omgekeerde is het geval: het profijt dat een wegbeheerder bij de waterschapsvoorzieningen heeft, neemt niet toe als landbouwgrond in waarde stijgt. Ook voor het gebouwd geldt dat hoge WOZ-waarden automatisch tot een hoog kostenaandeel leiden.

De waarde in het economische verkeer is gezien vanuit de profijtgedachte met andere woorden geen rechtvaardige verdeelmaatstaf. Daar komt bij, dat waarden in het economische verkeer zich grillig kunnen ontwikkelen. Het huidige stelsel is om deze redenen aan herziening toe. Er moet een stelsel komen dat de genoemde knelpunten niet kent en dat beter aansluit op wat de waterschappen in welke mate voor de verschillende belanghebbenden doen. Omdat het huidige stelsel hiertoe geen mogelijkheden biedt, is een nieuw stelsel nodig.

2. Huidig stelsel biedt weinig bestuurlijke ruimte

Een ander knelpunt in de **watersysteemheffing** is dat het huidige stelsel de waterschapsbesturen nagenoeg geen ruimte biedt om in de belastingheffing met specifieke regionale omstandigheden rekening te houden. Ook hierin is het huidige stelsel dus te rigide. Daarnaast geeft het huidige stelsel de waterschappen niet voldoende ruimte om in gevallen waarin kosten voor extra voorzieningen worden gemaakt, deze kosten via de watersysteemheffing alleen bij de profijthebbenden bij deze voorzieningen neer te leggen. Dit laatste is wel zo eerlijk.

3. Waterschappen kunnen geen rekening houden met de waarde van afvalwater

Een knelpunt in de **zuiveringsheffing** is dat waterschappen op dit moment geen rekening kunnen houden met de waarde van afvalwater, terwijl dit om meerdere redenen (onder andere energietransitie, circulaire economie, matiging zuiverings-tarief) gewenst of zelf noodzakelijk is.

4. Bezwaren analysemethode

Een groot bezwaar in zowel de **zuiveringsheffing** als de **verontreinigingsheffing** is dat voor het bepalen van de vuillast van het geloosde afvalwater (dit gebeurt in laboratoria) in veel gevallen gebruik moet worden gemaakt van een analysemethode (te weten de CZV-analysemethode) die een aantal grote bezwaren kent. Dat sprake is van een verbod op de gebruikte chemicaliën, is hiervoor een voldoende aanwijzing. Het mag duidelijk zijn dat als een alternatieve analysemethode kan worden gevonden die niet de zojuist bedoelde bezwaren kent en waarmee de waterschappen de vuillast nog steeds op een betrouwbare manier kunnen bepalen, dit de voorkeur heeft. De bezwaren die aan de geldende analysemethode kleven, zijn een reden om aanpassingsvoorstellen te doen.

5. Vervuiling van oppervlaktewater wordt niet in alle gevallen belast

Het grote knelpunt in de **verontreinigingsheffing** is op dit moment dat een aantal grote en traceerbare vervuilers van oppervlaktewater hiervoor niet 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 op gewezen. Ook

vanuit de verontreinigingsheffing is dus sprake van urgentie om het stelsel aan te passen.

2.7 GEDRAGSBEÏNVLOEDING

Inbreng

In het algemeen vindt men het jammer dat de CAB maar een beperkt aantal voorstellen doet waarmee het gedrag van burgers en bedrijven wordt beïnvloed en waarmee invulling aan beleid of ambities kan worden gegeven. Men had graag gezien dat goed gedrag in de CAB-voorstellen meer beloond (bijvoorbeeld in de vorm van een lagere rekening) en slecht gedrag meer bestraft zou worden (bijvoorbeeld door tariefopslagen te hanteren).

Reactie CAB

De primaire functie van het belastingstelsel van de waterschappen is niet het beïnvloeden van het gedrag van burgers en bedrijven, maar het bijeenbrengen van voldoende financiële middelen om de kosten van de taakuitoefening te dekken. Een stelsel dat (in hoofdzaak) op gedragsbeïnvloeding zou zijn gebaseerd, zou in zoverre dus te kort schieten. Dat wil echter niet zeggen dat de CAB helemaal niet naar mogelijkheden heeft gezocht om gedragsbeïnvloedende elementen in het stelsel mee te nemen. De CAB heeft echter moeten constateren dat dit niet eenvoudig is en dat andere instrumenten als wetgeving, communicatie, bewustwording, subsidies en juridische instrumenten als vergunningverlening, toezicht en handhaving vaak effectiever kunnen zijn om tot gewenst gedrag te komen. Ook ontwikkelingen op het gebied van techniek en innovatie kunnen tot gewenst gedrag leiden.

Het breed inzetten van het belastingstelsel als gedragsbeïnvloedende prikkel is dus niet mogelijk gebleken. Waar de CAB wel mogelijkheden zag, heeft zij die uitgewerkt en in het concept-eindrapport daarvoor een voorstel opgenomen of een nog uit te werken denkrichting uitgesproken. Wij noemen ter illustratie:

- dat enkele voorstellen er toe moeten leiden dat bedrijven hun waardevol afvalwater graag op de zuiveringsinstallaties van de waterschappen (blijven) brengen; en
- de wens van de CAB om in de verontreinigingsheffing rekening te houden met wat agrariërs zelf kunnen doen om de vervuiling van oppervlaktewater tegen te gaan (handelingsperspectief).

Bij de verdere uitwerking richting het eindrapport is het de CAB gebleken dat doorvoering van de als tweede genoemde denkrichting zeer complex is en wellicht zelf onrechtvaardige elementen in zich zou dragen. Dit is voor de CAB reden geweest om de eerder geuite wens om in de verontreinigingsheffing rekening te houden met het handelingsperspectief van agrariërs, niet verder uit te werken en evenmin in het eindadvies op te nemen. De CAB is hierin realistisch geweest, waarbij de CAB ook heeft meegewogen dat een belastingstelsel wat betreft uitvoerbaarheid, robuustheid

en doelmatigheid nu eenmaal aan bepaalde eisen moet voldoen en dat daaraan niet licht voorbij kan worden gegaan.

Dit bewijst ook dat een belastingstelsel niet een oplossing voor alle problemen is en dat met een belastingstelsel niet alle wensen en ambities ingevuld kunnen worden.

De CAB neemt de voorstellen inzake waardevol afvalwater mee naar het eindrapport.

2.8 LASTENVERSCHUIVINGEN

Inbreng

Er zijn zorgen over de lastenverschuivingen. Genoemd zijn in het bijzonder de verwachte hogere bijdrage die eigenaren van natuurterreinen moeten gaan betalen als gevolg van de 'natuurvoorstellen' van de CAB en de verwachte lastenverschuiving van bedrijven naar huishoudens als gevolg van de nieuwe heffingsformule in de zuiveringsheffing. Waterschappen hebben opgemerkt dat zij het met name lastig vinden om laatstgenoemde ontwikkeling uit te leggen. Ingebracht is verder dat de consequenties van de voorstellen op het punt van de lastenverdeling niet transparant zijn en dat een helder overzicht van deze consequenties in het eerste samenvattende hoofdstuk van het rapport niet zou misstaan.

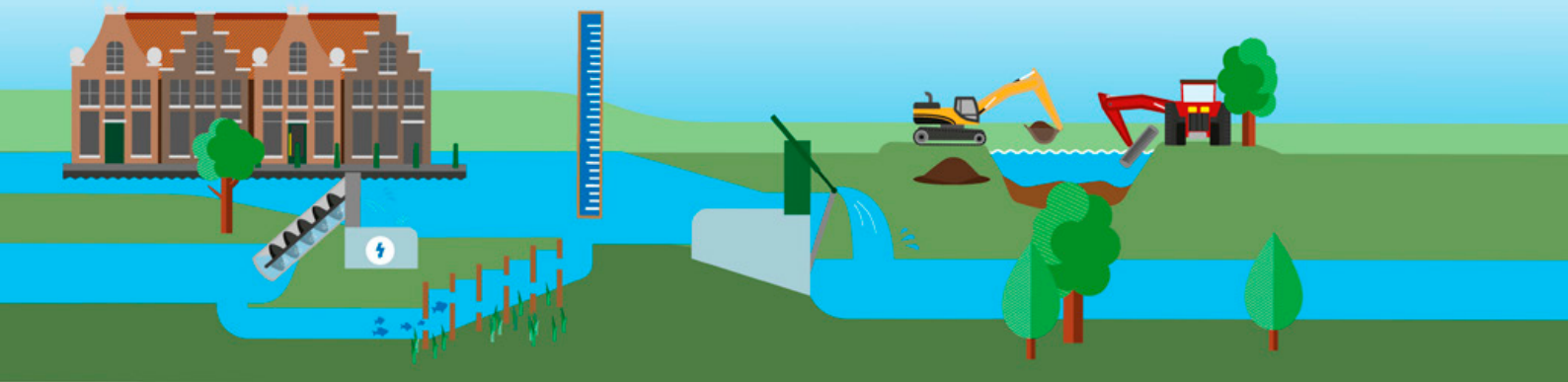
Reactie CAB

Bij elke wijziging van een belastingstelsel zullen ook veranderingen in de lastenverdeling optreden: het gaat immers om een verdelingsvraagstuk. Waar de één als gevolg van een aanpassing wat minder gaat betalen, zal de ander wat meer moeten gaan betalen. Dit is bij het belastingstelsel van de waterschappen bij uitstek het geval, omdat waterschappen door middel van de eigen belastingheffing nagenoeg 100% van hun kosten dekken. De voorstellen van de CAB beogen als zodanig niet een groter bedrag aan belastingmiddelen bijeen te brengen, maar leiden tot op zekere hoogte wel tot verschuivingen tussen betalende groepen onderling.

De CAB heeft zich bij het doen van haar voorstellen ook niet primair door overwegingen van lastendruk laten leiden; het uitgangspunt voor de CAB was om een betere toepassing aan de leidende belastingbeginselen 'de profijthebbende, de kostenveroorzaker, de vervuiler betaalt' te geven. Daarnaast blijft solidariteit in de watersysteemheffing een uitgangspunt.

Naar aanleiding van wat waterschappen en externen in de consultatiefase hebben ingebracht, heeft de CAB een aantal concept-voorstellen heroverwogen, aangepast, dan wel geschrapt. Dit heeft in een aantal gevallen gevolgen voor de eerder getoonde lastenplaatjes. De CAB merkt hierbij nadrukkelijk op, dat de bedoelde aanpassingen niet uit overwegingen van lastendruk hebben plaatsgevonden, maar voortvloeien uit het feit dat de leidende belastingbeginselen nóg beter zijn toegepast. In vergelijking met het concept-eindrapport is het algemene beeld van de CAB nu dat na doorvoering van de aanpassingen, de lastenverschuivingen minder groot zullen zijn.

In hoofdstuk 1 van het definitieve eindrapport is conform de geopperde suggestie een paragraaf toegevoegd (paragraaf 1.6) waarin de CAB de belangrijkste financiële effecten op hoofdlijnen duidt.



3 WATERSYSTEEMHEFFING

3.1 OVER DE KNELPUNTEN IN HET HUIDIGE BELASTINGSTELSEL

Inbreng

Een aantal keer is ingebracht dat de CAB er niet in is geslaagd om goede oplossingen voor de bestaande knelpunten in het belastingstelsel te geven. Hierbij hebben inbrengers vooral het probleem van de 'weeffout' en het probleem van de relatief lage bijdrage van de categorie natuur genoemd.

Reactie CAB

De CAB is het er niet mee eens dat er geen goede oplossingen voor de genoemde knelpunten zouden zijn gegeven. De knelpunten worden in de huidige kostentoedelingsmethode veroorzaakt doordat waterschappen voor de verdeling van de kosten van het watersysteembeheer over de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur, gebruik moeten maken van de waarde in het economische verkeer van de objecten. Het lag dus voor de hand om de oplossing ook daar -dat wil zeggen in het aspect 'waarde' binnen de kostentoedeling- te zoeken. In de kostentoedelingsmethode die de CAB voorstelt, speelt de waarde van objecten geen allesbepalende rol meer bij de vraag hoe de rekening voor het watersysteembeheer tussen de genoemde groepen wordt verdeeld. Daar komt bij, dat de categorie natuur in de voorstellen van de CAB onderdeel van de categorie ongebouwd wordt.

De zaken die naar de mening van de waterschappen in de huidige watersysteemheffing het meeste knellen, worden daarmee op een goede wijze opgelost. Later in dit verslag wordt inhoudelijk op de nieuwe kostentoedelingsmethode van het Gebiedsmodel ingegaan.

3.2 NATUUR ONDERBRENGEN BIJ DE CATEGORIE ONGEBOUWD

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld om natuur voortaan bij de categorie ongebouwd onder te brengen. De zelfstandige belanghebbende categorie komt daarmee te vervallen.

Inbreng

Dit voorstel van de CAB heeft veel verschillende reacties opgeroepen. De CAB heeft over dit voorstel teruggekregen dat niet helder is waarom het wordt gedaan: waarom kan natuur niet een aparte, zelfstandige categorie blijven? Ingebracht is dat als de CAB het voorstel heeft gedaan om te bereiken dat belang en betaling meer in balans komen, daar dan nog wel het een en ander op valt af te dingen. Er is in dit verband op gewezen dat veel natuurterreinen van nature water vasthouden en bergen en hiermee het watersysteem ontlasten. De CAB zou hiermee rekening moeten houden. Ook is ingebracht dat als natuurterreinen planologisch als waterbergingsgebied zijn bestemd, deze terreinen in een tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden zouden moeten delen.

Genoemd is verder de verdrogingsproblematiek waarvan veel natuurgebieden last hebben. De problematiek is een gevolg van peilbeheermaatregelen die waterschappen in het verleden hebben genomen (maar ook nog in het heden nemen) ten behoeve van andere functies in het gebied. Verdroging leidt tot een verminderd belang en dit zou in de omvang van de betaling terug moeten komen. Nog een ander geluid dat in het kader van de verdrogingsproblematiek naar voren is gebracht, is dat als natuurterreinbeheerders eenmaal meer belasting moeten betalen, zij ook kunnen eisen dat waterschappen de genoemde problematiek ook daadwerkelijk oplossen.

Er zijn opmerkingen gemaakt over de vermeende consequenties van het voorstel voor de bestuurssamenstelling en de verwachte lastenverhogingen zijn genoemd als aandachtspunt waarover in ieder geval verder gesproken moet worden. Ingebracht is in dit verband dat natuurbeheer een belangrijke rol speelt in de bescherming van drinkwaterbronnen en dat dit belang niet wordt gediend met een extra belasting aan natuurorganisaties.

Een enkeling heeft tot slot ingebracht dat natuur helemaal niet meer in de bekostigingssystematiek van de waterschappen terug moet komen. Als reden hiervoor is aangegeven dat 'natuur van ons allen is' (hetgeen zou moeten betekenen dat natuur door de algemene democratie wordt bekostigd) en dat het in de heffing betrekken van natuurterreinen tot het rondpompen van overheidsgeld leidt, omdat natuurbeheer op dit moment voornamelijk via overheidssubsidies wordt gefinancierd.

Reactie CAB

Reden voorstel

Het voorstel om de tot nu toe bestaande zelfstandige categorie natuur voortaan bij de categorie ongebouwd onder te brengen, vloeit rechtstreeks voort uit de gedachte achter het Gebiedsmodel. In deze gedachte is het waterschap er om wonen, werken en recreëren in het gebied mogelijk te maken (een belang dat bij de ingezetenen ligt), om gebouwen te beschermen, in stand te houden en aan hun gebruiksfuncties te laten voldoen (een belang dat bij de eigenaren van het gebouwd ligt) en om condities te scheppen die goed gebruik van gronden mogelijk maakt (een belang dat bij de eigenaren van het ongebouwd ligt). Er is in de gedachte achter het Gebiedsmodel dus geen reden om onderscheid in verschillende typen ongebouwde gronden te maken. Dit leidt ertoe dat natuurterreinen in de voorstellen van de CAB tot de categorie ongebouwd gaan behoren.

Er zal voortaan dus sprake zijn van een categorie ongebouwd waar onder andere zowel de belangen van natuur als de belangen van landbouw en infrastructuur zijn ondergebracht. De CAB zal in het eindrapport aan dit voorstel vasthouden.

Natuur niet langer laten meebetalen

De CAB zal de suggestie die is ingebracht om natuur helemaal niet meer mee te laten betalen aan de kosten van het watersysteembeheer, niet overnemen. De suggestie druist in tegen het streven om het profijtbeginsel beter toe te passen. Natuurterreinbeheerders zijn een belangrijke belanghebbende groep bij de voorzieningen van de waterschappen en kunnen om deze reden niet buiten het stelsel blijven.

Rekening houden met waterbergend vermogen natuur

De CAB heeft goed geluisterd naar de inbreng over het natuurlijke vermogen van natuurterreinen om water vast te houden en te bergen. In zekere zin is het zo dat natuurterreinen hierdoor dienstbaar zijn aan het waterschap. In het door de CAB voorgestelde Gebiedsmodel kunnen waterschappen als onderdeel van de bestuurlijke afwegingsruimte met dit gegeven rekening houden.

Tariefdifferentiatie waterbergingsgebieden

Een voorwaarde bij de toepassing van de tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden is op dit moment dat de onroerende zaken waar het om gaat planologisch als waterbergingsgebied zijn bestemd. Voor zover de CAB weet is het niet gebruikelijk dat natuurterreinen een zodanige bestemming hebben. Hiervan uitgaande, zal de tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden in geval van natuurterreinen niet van toepassing zijn.

Natuur levert diensten aan het waterschap

Hier moet, gelezen de inbreng, vooral aan de zogenaamde groen-blauwe diensten worden gedacht. De CAB weet dat hiervoor in de praktijk diverse niet-fiscale vergoedingsregelingen bestaan. De CAB ziet geen reden om dit te veranderen. In het door de CAB voorgestelde Gebiedsmodel kunnen waterschappen rekening houden met wat de sector voor het waterschap doet.

Verdrogingsproblematiek

Via de bestuurlijke ruimte binnen het Gebiedsmodel kunnen waterschappen rekening houden met het eventuele verminderde belang als gevolg van verdroging.

De CAB volgt de inbreng, inhoudende dat natuurterreinbeheerders in geval van een hogere bijdrage ook kunnen eisen dat de verdrogingsproblematiek wordt opgelost, overigens niet. Een eventuele hogere bijdrage is een rechtstreeks gevolg van het feit dat het profijtbeginsel beter wordt toegepast en kan niet als 'geoomerkt' geld dienen.

Hogere bijdrage

Als gevolg van de betere toepassing van het profijtbeginsel zal de groep natuur in de voorstellen van de CAB een hogere bijdrage leveren aan de watersysteemkosten van de waterschappen.

Bestuurssamenstelling

De CAB neemt in haar afwegingen geen aspecten van bestuurssamenstelling mee. De CAB merkt wel op, dat zij niet op voorhand inziet waarom het onderbrengen van natuur bij de categorie ongebouwd per definitie zou moeten betekenen dat de groep natuur niet meer via geborgde zetels in de waterschapsbesturen vertegenwoordigd zou kunnen zijn. De CAB neemt hierbij een voorbeeld aan de situatie zoals die vóór de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel heeft bestaan. Toen was natuur ook onderdeel van de categorie ongebouwd én desalniettemin via zogenaamde kwaliteitszetels in de besturen van een aantal waterschappen vertegenwoordigd. Meer actueel neemt de CAB ook een voorbeeld aan de situatie bij agrarisch ongebouwd. Agrarisch ongebouwd is geen zelfstandige categorie (maar onderdeel van de categorie ongebouwd) en ook via geborgde zetels in de besturen van de waterschappen vertegenwoordigd.

3.3 KOSTENTOEDELING

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld om de systematiek voor het toedelen van kosten te wijzigen. In het concept-eindvoorstel wordt het kostenaandeel van de categorie ingezetenen net als nu op basis van de gemiddelde inwonerdichtheid in het waterschapsgebied bepaald (hierbij gelden bandbreedtes van 20% waarbinnen waterschapsbesturen een keuze kunnen maken) en wordt het kostenaandeel van de categorie ongebouwd op basis van het aantal hectares ongebouwd per 1000 inwoners bepaald. Ook hier heeft de CAB bandbreedtes van 20% voorgesteld. Doordat er bandbreedtes zijn voor de kostenaandelen van de ingezetenen en het ongebouwd, is er ook een bandbreedte voor het gebouwd. Voor de kostentoedeling naar gebouwd en ongebouwd kunnen waterschappen als hulpmiddel gebruik maken van de BBP-systematiek.

Inbreng

Afwegingsruimte

Er is waardering voor het feit dat de CAB werk heeft gemaakt van de uitdrukkelijke wens van de waterschappen om een stelsel te ontwerpen waarin waterschapsbesturen de mogelijkheid hebben om beter in te spelen op de eigen regionale situatie. Hierin zitten voor veel inbrengers tegelijkertijd echter ook de zorgen:

- De vrees is dat de voorstellen teveel ruimte bieden en dat het krachtenspel in de besturen van de waterschappen hierdoor te veel invloed zal krijgen op de uiteindelijke uitkomsten van de kostentoedeling.
- Men maakt zich in het verlengde hiervan ook zorgen over de juridische houdbaarheid en robuustheid van het stelsel. De vraag is ook of de keuzes die de waterschappen op grond van het voorgestelde nieuwe stelsel zullen maken, op draagvlak bij de provinciale toezichthouders zullen kunnen rekenen.

Vanwege deze zorgen heeft men de CAB voorgesteld het model meer in te kaderen, onder andere door de voorgestelde bandbreedtes van 20% te versmallen. Aan de CAB is verder gevraagd de bandbreedtes beter te motiveren.

BBP-systematiek

Enkele inbrengers hebben opgemerkt dat de voorgestelde BBP-systematiek op dit moment ten onrechte uitstraalt dat het kostenaandeel van een categorie alleen naar boven kan worden bijgesteld. Het model moet het ook mogelijk maken dat kostenaandelen, als daarvoor redenen zijn, naar beneden worden bijgesteld. Dit moet dan ook helder worden opgeschreven. Bijstelling naar beneden kan volgens de inbrengers aan de orde zijn als groepen belanghebbenden in het kader van het waterbeheer diensten aan het waterschap leveren.

Positie categorie gebouwd

Er is aandacht gevraagd voor de positie van de categorie gebouwd in het Gebiedsmodel: hoe werkt dit precies en hoe zit het met de relatie tussen het kostenaandeel van deze categorie en de inwonerdichtheid?

Beslispunten

Er zijn vragen gesteld over wat de beslispunten voor een waterschapsbestuur in het Gebiedsmodel precies zijn en hoe (goed) een waterschap zijn uiteindelijke keuze binnen de bandbreedtes moet onderbouwen.

Alternatieven

Een aantal inbrengers wijst de voorstellen voor een nieuw kostentoedelingsmodel in zijn geheel af. Om redenen van eenvoud en omdat de voorstellen van de CAB naar de mening van deze inbrengers geen praktisch uitvoerbare verbeteringen met zich meebrengen, pleit men ervoor het huidige systeem te behouden. Hierbij moet infrastructuur wel uit de categorie ongebouwd worden gehaald en overgeheveld worden naar de categorie gebouwd. Naar de mening van de inbrengers kan de CAB de zogenaamde weeffout op deze laatste wijze oplossen. Voor waterschappen die menen dat de categorie ongebouwd in een dergelijk stelsel te weinig betaalt, moet er een mogelijkheid komen om een correctiefactor toe te passen.

Een alternatief dat ook regelmatig is ingebracht, is dat van een model waarbij de uiteindelijk te betalen belasting op basis van de economische waarde van de onroerende zaken plaatsvindt.

Een derde alternatief is dat van een stelsel op basis van een bedrag per inwoner. In een dergelijk stelsel zijn inwoners de enige betalers en bestaan de categorieën ongebouwd, gebouwd en natuur niet meer. Als voordeel van een dergelijk model zijn de lage perceptiekosten genoemd.

Reactie CAB

De CAB heeft het Gebiedsmodel heroverwogen en daarin een aantal belangrijke wijzigingen aangebracht. Hiermee komt de CAB tegemoet aan de zorgen die tijdens de consultatiefase zijn geuit. De CAB heeft de alternatieve modellen die zijn ingebracht in de heroverweging betrokken, maar om een aantal redenen niet voor een van deze modellen gekozen (zie voor de overwegingen verder in deze notitie). De CAB heeft ervoor gekozen om in het eindadvies dicht bij het eerder gepresenteerde voorstel te blijven. Dit voorstel wordt zoals gezegd op belangrijke onderdelen wel aangepast. In het eindrapport en het daarbij behorende bijlagenboek wordt het nieuwe Gebiedsmodel uitgebreid beschreven en toegelicht. Het model ziet er op hoofdlijnen als volgt uit.

Gebiedsmodel

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 met een methode die op de huidige wijze van bepaling van dit kostenaandeel is geënt;
2. de resterende kosten worden op basis van het voorzieningenniveau dat het waterschap aan de eigenaren van gebouwen en van gronden biedt, over deze betalende categorieën verdeeld. Hierbij maken de waterschappen gebruik van de door de CAB ontwikkelde methode die op een drietal fictieve waterschappen is beproefd.

B. 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 kostenaandeel van elke categorie maximaal 10 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.

Onderbouwing keuze binnen bandbreedte

Waterschappen zullen net als nu het uiteindelijke kostenaandeel deugdelijk moeten onderbouwen.

De BBP-benadering

Waterschappen kunnen de BBP-benadering als hulpmiddel inzetten bij het bepalen van het exacte kostenaandeel van de categorie gebouwd én dat van het ongebouwd. De BBP-systematiek levert de waterschappen informatie op die de bestuurlijke afweging bij het bepalen van het uiteindelijke kostenaandeel ondersteunt. Relevante vragen hierbij zijn: wat doen we, waar doen we dat, waarom doen we dat en in welke mate doen we het voor het ongebouwd en in welke mate voor het gebouwd? In de terminologie van het Gebiedsmodel: welk deel van de inspanningen van het waterschap zijn er op gericht om gebouwen te beschermen, in stand te houden en aan hun gebruiksfuncties te laten voldoen en welk deel van de inspanningen scheppen de condities die goed gebruik van gronden mogelijk maakt? Gebouwd en ongebouwd maken dus een gelijkwaardig onderdeel van de BBP-benadering uit, waarmee de CAB tegelijk aangeeft dat zij de kritiek niet deelt dat gebouwd in het model een restcategorie is.

Waarom de CAB de ingebrachte alternatieven niet heeft overgenomen

De CAB heeft er niet voor gekozen de ingebrachte alternatieven over te nemen. Het als eerste genoemde alternatief (handhaven huidige stelsel met onderbrenging van infrastructuur naar het gebouwd) leidt, doordat er met allerlei correctiefactoren gewerkt moet worden, tot allerlei uitvoeringstechnische perikelen en is niet transparant.

Het als tweede genoemde alternatief (stelsel gebaseerd op economische waarde, zowel in de kostentoedeling als bij de uiteindelijke belastingheffing) is al eerder door de CAB onderzocht. De cijfermatige uitkomsten en de conclusies die de CAB daaraan heeft verbonden, zijn verwoord in bijlage 4 van het Bijlagenboek bij het concept-eindrapport. De CAB heeft geconcludeerd dat het model als voordeel heeft dat de wijze waarop gebouwd en ongebouwd worden aangeslagen weliswaar zeer objectief is, maar dat het model twee belangrijke nadelen heeft. Het eerste is dat belang en betaling voor onderdelen van het ongebouwd niet met elkaar in overeenstemming zouden zijn en dat er nadere voorzieningen nodig zouden zijn om het een enigszins in evenwicht met het ander te brengen. Het tweede nadeel waar de CAB tegenaan is gelopen is dat een model gebaseerd op economische waarde aan waterschappen helemaal geen mogelijkheden biedt om het specifieke karakter van het gebied tot uitdrukking te brengen. Dit is nu juist een aspect dat de waterschappen belangrijk vinden.

De CAB wijst ook een stelsel gebaseerd op een bedrag per inwoner af. Hiervoor zijn twee redenen.

De eerste is dat dit voorgestelde alternatief aan de wortels raakt van het hybride stelsel van de waterschappen waarin naast solidariteit ook profijt een uitgangspunt is. Als alleen inwoners de kosten van het watersysteembeheer zouden moeten dragen, zou er geheel voorbij worden gegaan aan het belang dat eigenaren van onroerende zaken (woningen, bedrijven, infrastructuur, ongebouwde objecten) bij het waterschap hebben.

De tweede reden waarom de CAB het voorgestelde alternatief niet overneemt, is dat het contrair is aan een belangrijk onderdeel van de opdracht van de CAB, namelijk om te onderzoeken of het beginsel 'de profijthebbende betaalt' beter in het stelsel tot uitdrukking kan worden gebracht.

3.4 WIJZE VAN BEKOSTIGING NATUUR

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld om in de wet vast te leggen dat het tarief voor natuur 20% bedraagt van het tarief van de categorie ongebouwd en de resterende kosten die via de kostentoedeling aan natuur worden toegerekend, bij de categorie ingezetenen onder te brengen. Dit voorstel wordt ook wel de 20/80-regeling genoemd.

Inbreng

Op dit voorstel is veel verschillende inbreng geleverd. Het volgende is genoemd.

Geen onderverdeling

Een aantal inbrengers heeft gezegd dat de CAB de 20/80-regeling moet loslaten. Natuur zou de volledige bijdrage moeten betalen die uit de voorgestelde kostentoedeling voortvloeit. Als natuurterreinbeheerders de rekening niet kunnen opbrengen, dient de algemene democratie te bepalen hoe het wel moet.

Natuur buiten aanmerking laten

Een geheel ander geluid dat de CAB heeft gehoord is om natuur in het geheel geen rekening te sturen. De kosten voor natuur worden bij de andere categorieën in rekening gebracht.

Onderbouwing 20/80

De 20/80-regeling is onvoldoende gemotiveerd.

Ingezetenen dragen de resterende kosten

Er zijn vraagtekens geplaatst bij de aanname van de CAB dat het uitsluitend de ingezetenen zijn die (naast de groep natuur zelf) profijt hebben van natuur. Ingebracht is dat ook anderen (in dit verband is vooral het gebouwd genoemd) profijt hebben. Men vindt het consistent als de CAB zou voorstellen dat ook deze anderen een deel van de kosten die natuur niet zelf draagt, moeten dragen.

Waarom niet ook voor infrastructuur een vergelijkbare regeling?

Aangegeven is dat de CAB eraan voorbij gaat dat ook van infrastructuur gezegd kan worden dat het de inwoners zijn die hierbij het grootste belang hebben. Dus vraagt men zich af waarom de CAB niet ook voor infrastructuur een onderverdeling heeft voorgesteld. Door alleen voor natuur een verdeling tussen de groep zelf en de ingezetenen voor te stellen, handelt de CAB niet consistent.

Diensten in natura

Een ander punt dat de CAB vaak heeft gehoord is dat er in de concept-voorstellen ten onrechte geen rekening wordt gehouden met het feit dat natuurterreinen diensten in natura aan het waterschap leveren.

Lastenstijging natuur

De verwachte lastenstijging voor natuur is ook vaak als kritiekpunt genoemd, veelal in combinatie met het argument dat het voorstel van de CAB tot het rondpompen van geld tussen overheden leidt. Ook is de vraag gesteld of de verwachte lastenstijging voor natuur in verhouding staat tot het profijt dat deze groep heeft.

Lastenstijging ingezetenen

Er zijn ook zorgen geuit over de gevolgen van het voorstel voor de ingezetenen. Hun lasten nemen toe. Hoe meer de ingezetenen moeten betalen, hoe meer het stelsel opschuift van profijt naar solidariteit. De inbrengers zien dit als een tegendraadse beweging.

Reactie CAB

De consultatiereacties laten zien dat voor de bekostiging van natuur niet één, ideale variant bestaat. De CAB heeft alle inbreng afgewogen en heeft in dit afwegingsproces ervoor gekozen om in het eindadvies dicht bij het oorspronkelijke voorstel te blijven, in die zin dat de CAB in het eindadvies aan het Uniebestuur zal voorstellen om natuur bij de categorie ongebouwd onder te brengen. De CAB zal het Uniebestuur hierbij in overweging geven om het tarief voor natuur lager vast te stellen dan het reguliere tarief van de categorie ongebouwd, waarbij de CAB aan 20% van het tarief denkt. De CAB zal het Uniebestuur ook voorstellen om de resterende 80% van de kosten via de kostentoedeling aan alle overige betalende (d.w.z.: de ingezetenen, het gebouwd en de overige groepen binnen het ongebouwd) in rekening te brengen. Voor het laatste zijn goede redenen: er wordt mee tot uitdrukking gebracht dat alle groepen profijt van natuur hebben.

3.5 PLUSVOORZIENINGEN

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld om waterschappen de wettelijke mogelijkheid te geven om kosten van zogenaamde plusvoorzieningen apart in rekening te brengen bij degenen die van deze voorzieningen profijt hebben.

Inbreng

De gedachte achter het voorstel over de plusvoorzieningen wordt breed onderschreven: kosten van extra voorzieningen laten dragen door degenen die daarvan profijt hebben. Er zijn wel zorgen over de wijze waarop op juridisch robuuste wijze hieraan invulling kan worden gegeven: wat is precies een plusvoorziening? Hoe onderscheid je een plusvoorziening van een reguliere voorziening? Kunnen we dit onderscheid wel scherp genoeg afbaken? En hoe terecht is het om van degenen die niet expliciet om een plusvoorziening hebben gevraagd te verlangen dat zij een deel van de rekening betalen?

Reactie CAB

In het concept-eindrapport heeft de CAB reeds uitgebreid stilgestaan bij het feit dat het leerstuk van de plusvoorzieningen en de bekostiging daarvan met een aantal aandachtspunten is omgeven. Waterschappen zullen zich dit moeten realiseren. Het gaat bij plusvoorzieningen als het ware om 'aanvullende zorg' voor het watersysteem; om datgene wat waterschappen een stukje extra doen bovenop wat de geldende normen reeds

van hen vragen. Omdat al van hoge normen sprake is, zal van een plusvoorziening maar in een beperkt aantal gevallen sprake zijn.

Als de CAB naar de zorgen kijkt die in de consultatiefase naar voren zijn gebracht, dan gaan die vooral om de afbakening tussen reguliere voorzieningen enerzijds en plusvoorzieningen anderzijds en om gevallen waarin een plusvoorziening niet op verzoek wordt gerealiseerd. De CAB merkt hierover op dat wat een reguliere voorziening is en wat een plus, in de praktijk van geval tot geval bekeken zal moeten worden, waarbij geldt dat als er een concreet verzoek van een belanghebbende ligt voor bijvoorbeeld extra bescherming of wateraanvoer, duidelijk is dat dan van een plusvoorziening sprake is. Als een plusvoorziening niet op verzoek wordt gerealiseerd en het waterschap wel de intentie heeft om de kosten van deze voorziening in rekening te brengen, acht de CAB het vanzelfsprekend dat waterschappen in dergelijke gevallen hierover altijd met de betrokkenen in contact treden.

Om te voorkomen dat er *free riders*-gedrag ontstaat (er is wel baat bij de voorziening maar men weigert mee te betalen), heeft de CAB voorgesteld om in dergelijke gevallen de bekostiging via een nieuwe tariefdifferentiatie te laten verlopen. Over de invulling hiervan zal er overleg met het ministerie van I&W zijn.

De CAB zal in het eindrapport ook de mogelijkheid van bekostiging via een privaatrechtelijke prijs opnemen.

3.6 TARIEFDIFFERENTIATIES

Voorstel

De huidige wet kent tariefdifferentiaties voor verharde openbare wegen, bemalen gebieden, waterbergingsgebieden, buitendijks gelegen onroerende zaken en glasopstanden. In het concept-eindrapport heeft de CAB uit overwegingen van eenvoud voorgesteld om alle bestaande tariefdifferentiaties, met uitzondering van de tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken, af te schaffen.

Inbreng

Een aantal waterschappen heeft een nadrukkelijk beroep op de CAB gedaan om het voorstel te heroverwegen, in het bijzonder als het gaat om de voorgestelde afschaffing van de tariefdifferentiatie voor bemalen gebieden en de tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden. Waterschappen wiens gebieden grote hoogteverschillen kennen en die hoge kosten moeten maken om lager gelegen gebiedsdelen te bemalen, hebben aangegeven de mogelijkheid te willen behouden om een deel van die kosten op het betreffende gebied te verhalen. Dit past goed in de gedachte dat wie profijt heeft van water-

schapsvoorzieningen, daarvoor ook betaalt. Waterschappen die op dit moment de tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden toepassen, hebben eveneens aangegeven vanuit de profijtgedachte rekening te willen blijven houden met het feit dat dergelijke gebieden minder belang bij de taken van het waterschap hebben.

Gemeenten zijn verheugd over het voorstel om de tariefdifferentiaties voor verharde openbare wegen af te schaffen.

Reactie CAB

De CAB heeft naar aanleiding van het pleidooi van de waterschappen nog eens goed naar het concept-voorstel over de tariefdifferentiaties gekeken. De CAB heeft overwogen dat de bestaande tariefdifferentiaties bedoeld zijn om uitdrukking te geven aan het profijtbeginsel (meer of minder profijt bij de voorzieningen van het waterschap) en dat in een stelsel waarin dit beginsel beter wordt toegepast, het dus goed is om tariefdifferentiaties te hebben. De CAB zal in het eindrapport daarom voorstellen om alle bestaande tariefdifferentiaties te behouden. De CAB zal hierbij een uitzondering maken voor de tariefdifferentiatie voor glasopstanden (wordt in de praktijk niet gebruikt) en voor de wegendifferentiaties. De reden waarom de CAB voorstelt om de wegendifferentiaties af te schaffen, is gelegen in het feit dat de waterschappen deze tariefdifferentiaties in de praktijk gebruiken om het knelpunt van de 'weeffout' op te lossen. Omdat de CAB de 'weeffout' in het voorgestelde Gebiedsmodel echter al op een andere wijze oplost, zijn de tariefdifferentiaties voor verharde openbare wegen in een nieuw stelsel naar het oordeel van de CAB niet langer nodig.

3.7 REKENING HOUDEN MET WAT NATUUR EN LANDBOUW TERUG DOEN VOOR HET WATERSCHAP

Voorstel

De CAB heeft geen specifieke voorstellen gedaan.

Inbreng

De CAB heeft veel gehoord dat zij in haar voorstellen onterecht geen rekening houdt met wat landbouw en natuur voor het waterschap 'terug doen'.

Reactie CAB

Het komt in de praktijk voor dat bepaalde agrariërs en/of natuurterreinbeheerders zogenaamde groen-blauwe diensten ten behoeve van het waterbeheer aan de waterschappen leveren. In onderdeel 3.2 van dit verslag heeft de CAB aangegeven dat waterschappen in het door de CAB voorgestelde Gebiedsmodel rekening kunnen houden met wat de natuursector voor het waterschap doet. Voor landbouw geldt hetzelfde.

3.8 KOSTEN HOOGWATERBESCHERMINGSPROGRAMMA (HWBP)

Voorstel

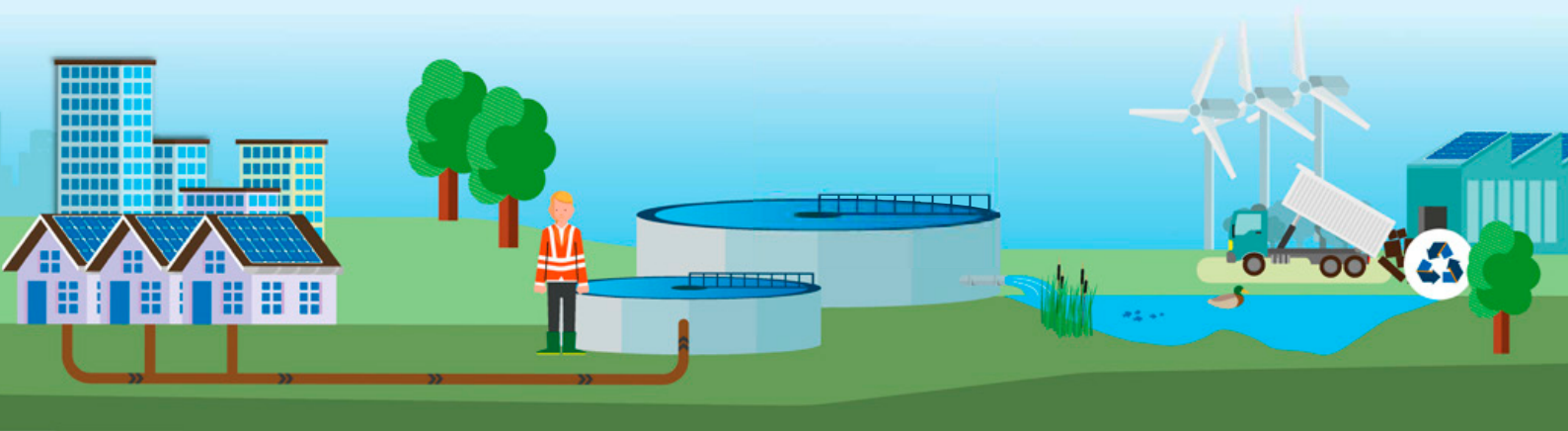
De CAB heeft over de bekostiging van het HWBP geen specifieke voorstellen gedaan.

Inbreng

Waterschappen dragen financieel bij aan de bekostiging van het HWBP. Het gaat om een belangrijke kostenpost die in het CAB-traject niet ongenoemd mag blijven.

Reactie CAB

Naar wat de CAB in de verkennende fase van haar onderzoek van de waterschappen en van externen heeft vernomen, is de financiering van het HWBP op orde en zijn er geen aanpassingen nodig in de wijze waarop de belangrijke waterveiligheidsstaak voor de primaire waterkeringen wordt gefinancierd. Wel zou de eigen bijdrage aan het HWBP van waterschappen met een relatief lage inwonerdichtheid en veel primaire keringen in de toekomst een aandachtspunt kunnen zijn. Die eigen bijdrage staat echter los van het belastingstelsel van de waterschappen, waarop de CAB zich in haar voorstellen heeft geconcentreerd.



4 ZUIVERINGSHEFFING

4.1 HEMELWATER

Voorstel

In het concept-eindadvies heeft de CAB voorgesteld om waterschappen de mogelijkheid te geven om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van:

- a. de zuiveringsheffing; of (zodra dit praktisch mogelijk is)
- b. een specifieke tariefopslag voor heffingplichtigen die niet zijn afgekoppeld of niet zijn aangesloten op een gescheiden rioolstelsel.

In het eerste voorstel zou een ieder via het tarief van de zuiveringsheffing een stukje meebetalen aan de maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten. In het tweede voorstel zouden de maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten slechts bij bepaalde groepen in rekening worden gebracht.

Inbreng

Er zijn veel reacties op deze voorstellen ontvangen. Het belang om hemelwaterkosten te beperken (circa 29% van de kosten van de zuiveringstaak wordt door hemelwater veroorzaakt, zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' 'Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATB-F9700R002F1.0, p.25) wordt breed (h)erkend. Alhoewel men het vanuit de filosofie van kostenveroorzaking begrijpelijk vindt dat de CAB naar mogelijkheden heeft gezocht om de rekening voor maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten directer bij de veroorzakers daarvan neer te leggen, zijn hierover veel vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

Niet iedereen kan afkoppelen

Ingebracht is dat het niet redelijk is om huishoudens die geen handelingsperspectief hebben toch een rekening te sturen. Burgers hebben geen keuzevrijheid als het om een gescheiden of een gemengd stelsel gaat. Huishoudens in bestaande gebieden hebben daarenboven vaak geen afkoppelmogelijkheden. Hieraan gerelateerd heeft men de vraag gesteld waarom de CAB het ontbreken van handelingsperspectief in dit geval geen factor van belang vindt, maar in het geval van de landbouw (diffuse verontreiniging van oppervlaktewater) wel.

Belonen in plaats van bestraffen

Gevraagd is of de CAB mogelijkheden heeft onderzocht om in plaats van een specifieke tariefsopslag, een korting (belonen goed gedrag, prikkels om afkoppeling te stimuleren) toe te passen.

Verantwoordelijkheid gemeenten

Er is ook een aantal opmerkingen gemaakt over de gemeentelijke verantwoordelijkheid in dezen. Gemeenten zouden vanwege hun verantwoordelijkheid voor stedelijk afvalwater via hun eigen heffingen meer moeten doen om het probleem op te lossen. Het kan volgens de inbrengers niet zo zijn dat het de waterschappen zijn die via hun heffing de gemeenten gaan 'subsidieren'.

De gemeenten zijn positief over het feit dat waterschappen een financiële bijdrage willen leveren aan het realiseren van afkoppelmaatregelen. Over de uitwerking leeft nog wel een aantal vragen. De gemeenten hebben ook benadrukt dat samenwerking en afstemming met de waterschappen in dit dossier voorop moet staan.

Reactie CAB

Aanvankelijk zag de CAB naast aanpassing van de heffingsformule¹, als oplossingsrichting een aparte hemelwaterheffing bij eigenaren van woningen en bedrijfspanden, waarbij werd voorzien in een vrijstelling bij afkoppeling. De CAB heeft tijdens de verrijkingssessies van maart/april 2017 onder meer als commentaar op dit voorstel gekregen dat:

- de perceptiekosten bij een aparte heffing en korting toenemen;
- de financiële prikkel op individueel niveau te beperkt is.

De CAB heeft bekeken of een variant met alleen een directe korting op de heffing de genoemde bezwaren kon wegnemen. De CAB stuitte hierbij echter op weer andere bezwaren, bijvoorbeeld doordat bepaalde heffingplichtigen dan mogelijk helemaal geen zuiveringsheffing meer zouden betalen.

¹ Die van toepassing is op meetbedrijven en daar tot gevolg heeft dat meetbedrijven voor door hen veroorzaakte hemelwaterkosten moeten betalen.

Daarnaast is het aanvankelijke voorstel op uitvoerbaarheid onderzocht door Royal HaskoningDHV. In het rapport wordt geconcludeerd:²

"1. Er is nu een redelijk beeld van hoe inzicht verkregen kan worden in de verdeling van afvoerend verhard oppervlak over de categorieën woningen, bedrijfsruimten en openbare ruimte, en uit hoeveel objecten deze categorieën elk bestaan.

2. Het is echter niet gelukt om de gewenste informatie ook werkelijk te verkrijgen. Het ziet er sterk naar uit dat het verkrijgen van de gewenste informatie teveel inspanning kost, niet alleen de benodigde basisgegevens, maar ook de verwerking ervan.

3. Gezien deze bevindingen is het op dit moment niet uitvoerbaar om in het belastingsysteem van waterschappen onderscheid te maken naar het aantal m² (afvoerend) verhard oppervlak."

Vanwege het voorgaande heeft de CAB in het concept-eindadvies onder meer voorgesteld een specifieke tariefsopslag mogelijk te maken.

De CAB heeft goed geluisterd naar de inbrengers die hebben aangegeven dat huishoudens en andere forfaitaire belastingplichtigen misschien wel de wil, maar niet altijd de mogelijkheid hebben om afkoppelmaatregelen te nemen. Zij kunnen persoonlijk evenmin iets veranderen aan het type riool dat de gemeente in de grond heeft gelegd. Daarnaast wordt binnen de voorgestelde heffingsformule ook rekening gehouden met de hoeveelheid geloosd hemelwater (zie onderdeel 4.3) van dit verslag. Onder deze omstandigheden vindt de CAB het idee van een specifieke tariefsopslag voor heffingplichtigen die niet zijn afgekoppeld of niet zijn aangesloten op een gescheiden rioelstelsel, bij nader inzien niet terecht. De CAB zal dit onderdeel van het voorstel daarom niet in het eindadvies opnemen.

De CAB is het niet met de inbrengers eens die stellen dat waterschappen via een eventuele heffing de gemeenten zouden 'subsidiëren'. Voor de CAB is van belang dat waterschappen en gemeenten er samen voor (gaan) zorgen dat in de regio tot effectieve en doelmatige oplossingen voor de hemelwaterproblematiek wordt gekomen. Gemeenten en waterschappen beheren de afvalwaterketen samen; zie hiervoor ook de afspraken uit het Bestuursakkoord Water uit 2011. Hierbij behoort het op financiële en andere wijze ondersteunen van initiatieven, ook in de toekomst.

De CAB zal het voorstel om waterschappen de mogelijkheid te geven om maatregelen ter bestrijding van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing, in het definitieve eindadvies aan het

Uniebestuur opnemen. Dit voorstel draagt bij aan het verminderen van de hemelwaterproblematiek. Een nieuwe afweging (bijvoorbeeld op uitvoerbaarheid) is niet ondenkbaar indien zou blijken dat het voorstel onvoldoende resultaat biedt.

4.2 DE CZV-METHODE

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld de analysemethode op basis van CZV te vervangen door de analysemethode op basis van TOC en de T-correctie hierbij te laten vervallen.

Inbreng

Gevraagd is of het echt noodzakelijk is om afstand te doen van de CZV-methode en of de TOC-methode wel een logisch alternatief is: is BZV niet een betere analysemethode? Er is opgemerkt dat er nog te weinig metingen op basis van TOC hebben plaatsgevonden en er is gevraagd of de T-correctie niet behouden kan blijven. Verder is gevraagd waarom de CAB voorstelt om een vaste omrekenfactor tussen CZV en TOC te hanteren.

Reactie CAB

Noodzaak nieuwe methode

In het concept-eindrapport heeft de CAB de redenen om de CZV-methode te verlaten uitgebreid toegelicht. Samengevat komen deze er op neer dat de CZV-methode een aantal grote bezwaren kent. Dat sprake is van een verbod, is hiervoor een voldoende aanwijzing. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de TOC-methode het meest geschikte alternatief voor de CZV-methode is. Dit sluit aan bij de Europese tendens (bijvoorbeeld ten aanzien van de EU-richtlijn stedelijk afvalwater).

BZV

De BZV-methode die is geopperd, werd tot 1986 standaard gebruikt. Omwille van analysekosten, analysesnelheid en analysesnauwkeurigheid is de CZV-methode met ingang van dat moment echter de standaardmethode geworden. In enkele uitzonderingssituaties kan de BZV-methode inderdaad nog toegepast worden. Dit neemt echter niet weg dat de BZV-methode niet geschikt is als standaard methode.

Omrekenfactor

Zoals de CAB in het concept-eindrapport heeft opgemerkt, zijn de CZV- en de TOC-methode niet strikt met elkaar vergelijkbaar. Hierdoor kan, afhankelijk van de samenstelling van het afvalwater, de verhouding tussen CZV en TOC verschillen. De CAB hanteert omwille van de uitvoerbaarheid een vaste omrekenfactor van 3.0 tussen CZV en TOC. Dit kan betekenen dat een individueel bedrijf – afhankelijk van de exacte samenstelling van het afvalwater – meer of minder heffing verschuldigd is. Gegeven het relatief geringe aandeel TOC in

² Rapport *Bijdragen aan de hemelwaterafvoer, Oriënterend onderzoek naar de bijdragen van huishoudens, bedrijven en openbare ruimte*, RoyalHaskoningDHV, 2017, p 7.

de heffingsformule (zie onderdeel 4.3 hierna), is dit effect echter beperkt. De overgang naar een nieuw heffingsprincipe (van vervuiler betaalt naar kostenveroorzaker betaalt) en een nieuwe bijpassende heffingsformule heeft naar verwachting een substantieel groter effect.

T-correctie

De T-correctie kan strikt theoretisch gezien behouden blijven. Dit ligt echter om verschillende redenen niet voor de hand. Allereerst hangt de T-correctie nauw samen met de CZV-methode waarvan de CAB voorstelt er afstand van te doen. Daarnaast worden in de praktijk diverse uitvoeringsproblemen ervaren bij toepassing van de T-correctie. Ten slotte zou toepassing van de T-correctie binnen de nieuwe heffingsformule een marginaal effect hebben, doordat het aandeel TOC in de heffingsformule relatief beperkt is. Om deze redenen zal de CAB bij het voorstel blijven om de T-correctie af te schaffen.

4.3 DE FORMULE VOOR DE ZUIVERINGSHEFFING

Voorstel

Teneinde het beginsel 'de kostenveroorzaker betaalt' daarin beter tot uitdrukking te laten komen, heeft de CAB voorgesteld de heffingsformule te wijzigen.

Inbreng

Over de formule zijn tijdens de consultatiefase de volgende vragen gesteld:

- Waarom zijn vervuilende stoffen zoals zware metalen, zouten en nieuwe stoffen niet in de formule voor de zuiveringsheffing opgenomen?
- Waarom worden nitraat en nitriet als onderdeel van Ntotaal in de heffing betrokken?
- Een heffing op Ptotaal draagt niet bij aan de circulaire economie. Waarom iets belasten dat waarde zal gaan genereren?
- Kan er een aftrek worden geïntroduceerd vanwege afbraak van stoffen in de riolering?
- Er is in de voorstellen van de CAB sprake van lastenverschuivingen van grote bedrijven naar burgers. Is de CAB zich er van bewust dat dit wordt veroorzaakt doordat er in de formule een toerekening van kosten van hemelwater uit de openbare ruimte aan forfaitaire categorieën plaatsvindt?
- Klopt het relatief geringe aandeel TOC in de formule wel?
- Hoe wordt Qmax (praktisch) bepaald, met name als er geen vergunde ruimte bekend is?

Reactie CAB

De voorgestelde formule (de heffingsmaatstaf) is gerelateerd aan wat gemiddeld genomen gedurende een jaar door 1 persoon aan kosten wordt veroorzaakt in het zuiveringsbeheer. Deze kostenveroorzaking wordt uitgedrukt met een aantal geselecteerde parameters, zoals genoemd in het in 2014

gepresenteerde onderzoeksrapport van de werkgroep Modernisering zuiveringsheffing, waarbij de parameter CZV vervangen is door TOC. Niet alle mogelijk in het afvalwater aanwezige stoffen worden derhalve in de heffing betrokken, maar een selectie hiervan. Bij deze selectie heeft de mate van kostenveroorzaking voorop gestaan. Dit laat onverlet dat met de geselecteerde parameters TOC, Ptotaal en Ntotaal ook nog een mate van vervuiling wordt uitgedrukt.

Zware metalen, zouten en nieuwe stoffen

Zware metalen en zouten kunnen kosten veroorzaken binnen het zuiveringsbeheer maar zijn niet als aparte elementen in de heffingsformule opgenomen. De reden hiervoor is dat de kosten binnen het huidige zuiveringsbeheer onvoldoende substantieel zijn. Voor zware metalen geldt bijvoorbeeld dat als gevolg van het vergunningenbeleid, de totale vracht in het rioolwater en daarmee de kosten de afgelopen jaren sterk zijn afgenomen. In de voorgestelde formule is nog geen rekening gehouden met zogenoemde "nieuwe stoffen" zoals medicijnresten, hormonen, microplastics en nanodeeltjes. De CAB is namelijk van mening dat eerst een goede beleidsmatige afweging dient plaats te vinden over de aanpak van nieuwe stoffen, voordat een goede discussie over de wijze van bekostiging kan plaatsvinden.

Nitraat en nitriet als onderdeel van Ntotaal in de heffing

Ten aanzien van de keuze voor Ntotaal, waarbij ook nitriet en nitraat in de heffing worden betrokken, is van belang dat dit een wezenlijk betere kostenparameter is dan Kjeldahlstikstof (zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing' 'Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0, p. 16). Voorts gelden voor Ntotaal niet de (vergelijkbaar met CZV, zie onderdeel 4.2 van dit verslag) geldende bezwaren van Nkjeldahl, waarbij zware chemicaliën worden gebruikt.

Ptotaal

De CAB stelt voor om Ptotaal ook in de heffing te betrekken, aangezien fosfor (voorlopig) nog kosten veroorzaakt binnen het zuiveringsbeheer. Tegelijkertijd voorzien de voorstellen van de CAB in een korting als fosfor kan worden terug gewonnen en de kosten voor het waterschap als gevolg hiervan dus navenant lager zijn. Wij verwijzen u hiervoor naar onderdeel 4.4 van dit verslag.

Korting wegens afbraak van stoffen in het riool

Wat betreft de vraag of er een korting kan worden geïntroduceerd voor de afbraak van stoffen in het riool merkt de CAB op dat de voorgestelde formule een rechtvaardige verdeling van de door het zuiveringsbeheer opgeroepen kosten voorstaat. De kosten van het zuiveringsbeheer hangen nauw samen met de geloosde hoeveelheid water (kwantiteit) en de daarin aanwezige stoffen (kwaliteit). De zuiveringskosten kunnen inderdaad afnemen indien in de riolering al afbraak heeft plaatsgevon-

den. Daar staat tegenover dat de kwantiteitskosten (circa 43% van de kosten van het zuiveringsbeheer) toe kunnen nemen naar gelang het water een grotere afstand moet afleggen tot de zuivering. Voorts gaat de gedachte dat individuele lozingen kunnen worden gevolgd en de samenstelling van deze lozing kan worden vastgesteld bij het bereiken van de zuivering voorbij aan het collectieve karakter van het zuiveringsbeheer en de -heffing. Een korting die rekening zou houden met dergelijke individuele karakteristieken acht de CAB niet passend, noch uitvoerbaar binnen de zuiveringsheffing.

Hemelwaterkosten openbare ruimte en aandeel TOC in de formule

Naar aanleiding van de vragen over het aandeel van enkele parameters in de formule (toerekening hemelwaterkosten van de openbare ruimte en de relatief geringe bijdrage van TOC in de formule) heeft de CAB nader onderzoek door RoyalHaskoningDHV laten verrichten, onder regie van een begeleidingscommissie.³ Dit onderzoek heeft bevestigd dat binnen de voorgestelde formule de kosten van hemelwater uit de openbare ruimte met name neerslaan bij de forfaitaire categorieën belastingplichtigen. Dit kan vanuit het beginsel 'de kostenveroorzaker betaalt' bij nader inzien beter. De openbare ruimte is immers van ons allemaal, dus is het redelijk dat alle belastingplichtigen -ook degenen die niet via een forfait worden aangeslagen- een deel van de kosten dragen. Dit wordt via een wijziging van de heffingsformule bereikt.

Uit de analyse is voorts gebleken dat het aandeel TOC in de eerder voorgestelde formule onderschat is doordat in het gehanteerde model geen rekening was gehouden met de samenhang tussen CZV, BZV en ZS.⁴ Daarnaast zijn nieuwe meetgegevens beschikbaar gekomen uit onderzoek van STOWA en is opnieuw bekeken welke verhouding tussen CZV/TOC gehanteerd kan worden. Dit heeft geleid tot bijstelling van de voorgestelde heffingsformule. Op basis van de nieuwe inzichten wijzigen de wegingsfactoren in de voorgestelde heffingsformules als volgt:

Concept-voorstel:

$$H = Q_{MAX} * 10,2 + Q_D * (0,11 * TOC + 1,5 * N_{TOT} + 8,4 * PTOT) / 60$$

Definitief voorstel:

$$H = Q_{MAX} * 12,4 + Q_D * (0,50 * TOC + 1,40 * N_{TOT} + 8,0 * PTOT) / 60$$

Deze bijstelling heeft gevolgen voor de eerder berekende lastenverschuivingen. De lastenverschuivingen worden in het eindrapport van de CAB nader toegelicht.

Bepalen Qmax

Door RoyalHaskoningDHV zijn ook praktische handvatten opgesteld voor het bepalen van Qmax. Deze bieden alternatieven indien Qmax niet op grond van de vergunde ruimte kan worden bepaald.

De praktische handvatten houden in het kort in dat Qmax ook op basis van meting of, voor het hemelwater, op basis van het aantal m² verhard oppervlak dat afvoert op een gemengd stelsel kan worden bepaald. Bij dit laatste wordt om uitvoeringsaspecten de volgende staffel gebruikt:

Staffel ter bepaling van het maximum debiet van het hemelwater Q_{MAX,H}

verhard oppervlak	Q _{MAX,H}
0 - 500 m ²	0 m ³ /h
500 - 1.000 m ²	0,35 m ³ /h
1.000 - 1.500 m ²	0,70 m ³ /h
groter dan 1.500 m ²	1,05 m ³ /h + 0,35 per naar beneden afgerond geheel veelvoud van 500 m ² boven 1.500 m ²

In bijlage 9 van het eindrapport is een nadere uitwerking opgenomen.

4.4 BELONEN WAARDEVOL AFVALWATER

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld om beter in te spelen op het gegeven dat sommige bedrijven waardevol afvalwater op de rwzi's van de waterschappen brengen. Dit kan via:

- maatwerk. Dit is een kortingsregeling voor bedrijven die fosfaat leveren (hiervoor zou een experimenteel artikel in de wet moeten komen),
- het maken van privaatrechtelijke prijsafspraken met bedrijven die afzonderlijke afvalwaterstromen (dit zijn afvalwaterstromen die niet met huishoudelijk afvalwater zijn vermengd) op de rwzi lozen; en
- via het behouden van de bestaande regeling van anti-afhaaksubsidies.

³ Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing', Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0. De begeleidingscommissie bestond uit Jack Jonk (namens UvW), Egbert Monsma (UvW), Peter Regoort (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), Harm Kijpers (waterschap Hunze en Aa's), Alexander Hoenderdos (zuiverings-technoloog Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier) en Coert Petri (heffingsdeskundige Waterschap Rijn en IJssel).

⁴ Zie rapport 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing', Royal HaskoningDHV, 1 mei 2018, referentienummer WATBF9700R002F1.0, p. 17.

Inbreng

De CAB heeft tijdens de consultatiebijeenkomsten in het algemeen gehoord dat het goed is dat er is gezocht naar mogelijkheden om waardevol afvalwater te belonen. Het idee van maatwerk spreekt aan, maar wel is gevraagd waarom dit beperkt tot fosfaat. Het voorstel voor een experimenteel artikel gaat volgens een aantal inbrengers niet ver genoeg, omdat er naast fosfaat nog zoveel andere waardevolle afvalstoffen zijn. De inbrengers staan veel ruimere mogelijkheden voor, waarbij het mogelijk zou moeten zijn om per situatie tot (maatwerk) afspraken te komen. Het bedrijfsleven heeft ook opgemerkt dat zij, als er eenmaal wettelijke mogelijkheden voor maatwerk zijn, er van uit gaat dat de waterschappen deze mogelijkheden ook actief gaan benutten. De ervaring met de huidige anti-afhaakregeling is dat waterschappen soms nog zeer terughoudend zijn. Er zou volgens de inbrengers daarom een kader moeten komen dat maatwerk bevordert.

Reactie CAB

De CAB wijst er allereerst op dat zij met haar voorstel heeft willen inspelen op de verscheidenheid aan situaties die zich (kunnen) voordoen, rekening houdende met wettelijke kaders. De CAB verwacht voorts dat een formule gebaseerd op kostenveroorzaking een belangrijke stap is om beter rekening te houden met kosten van afvalwater. Daarenboven heeft de CAB met haar voorstel de mogelijke baten van afvalwater beter tot uitdrukking willen brengen.

Het voorgestelde maatwerk is nieuw en de effecten ervan zijn op dit moment onbekend. De CAB heeft daarom voorgesteld om bij wijze van experiment -zodat daarmee eerst ervaring kan worden opgedaan en de resultaten kunnen worden beoordeeld- te beginnen met een maatwerkregeling voor fosfaat. De CAB vindt het belangrijk dat voorzichtig wordt begonnen. De CAB blijft in haar eindadvies daarom bij het voorstel om vooralsnog alleen voor de levering van fosfaat een maatwerkregeling in het leven te roepen.

De CAB wijst er op dat het mogelijk is om privaatrechtelijke prijsafspraken te maken voor alle stoffen die separaat op de RWZI worden gebracht. Separate aanlevering is belangrijk en uit een oogpunt van (terug)winning van grondstoffen en energie uit het afvalwater vaak ook wenselijk.

Ten slotte stelt de CAB nog voor om de huidige regeling van anti-afhaaksubsidies te behouden. De CAB benadrukt hiermee dat zij geen vervanging maar uitbreiding van mogelijkheden voor ogen heeft. De CAB zal de suggestie voor een maatwerk bevorderend kader niet overnemen.

4.5 VEREENVOUDIGING EN HERIJKING TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld een efficiënte aanslagoplegging te bevorderen door de (toepassing van de) tabel afvalwatercoëfficiënten aan te passen en wel door:

1. vermindering van het aantal klassen naar drie (klasse "laag", klasse "standaard" en klasse "hoog");
2. herindeling van de bedrijfscategorieën op basis van de SBI-codering; en
3. herijking van de bestaande coëfficiënten.

Inbreng

Ingebracht is dat de SBI-codering wellicht niet voldoende onderscheidend is.

Reactie CAB

Als gevolg van het voorstel van de CAB zal vervolgonderzoek nodig zijn waarbij nieuwe coëfficiënten voor bedrijfscategorieën worden vastgesteld. Dit onderzoek zal in samenwerking met de Werkgroep Waterheffingen en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat worden vormgegeven. De kritiek op de SBI-codering zal in dit onderzoek worden meegenomen.

4.6 FORFAIT GLASTUINBOUWBEDRIJVEN

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld om voor glastuinbouwbedrijven (als sprake is van substraatteelt) per 1 januari 2027 een korting op de bestaande forfaitaire heffing van 3ve per hectare in te voeren.

Inbreng

Ingebracht is dat voor het bepalen van de hoogte van de korting nader onderzoek nodig is.

Reactie CAB

Mede op basis van de ontvangen inbreng heeft de CAB geconcludeerd dat het goed is het nadere onderzoek af te wachten en op basis daarvan te bezien hoe hoog de korting te gelegener tijd precies moet zijn. Omdat de CAB verder geen concrete voorstellen doet, past dit onderwerp bij nader inzien beter in het hoofdstuk 'Overige onderwerpen'. Het onderwerp zal in het eindrapport daarom naar dit hoofdstuk overgebracht worden.

4.7 WOONRUIMTEFORFAIT

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld om het bestaande woonruimteforfait te handhaven en de communicatie aan te passen, zodat meer begrip voor het woonruimteforfait (een huishouden wordt voor 3 v.e. aangeslagen, personen die alleen wonen betalen 1 v.e.) kan ontstaan.

Inbreng

Er is grote teleurstelling uitgesproken over het feit dat de CAB in het concept-eindrapport geen voorstellen doet die tot meer verscheidenheid in het woonruimteforfait leiden. De waterschappen willen vooral voor tweepersoonshuishoudens graag een oplossing; dat deze huishoudens op dit moment voor 3 v.e. worden aangeslagen vindt men niet rechtvaardig.

Verder is ingebracht dat een benadering op basis van werkelijke woningbezetting meer recht doet aan het beginsel 'de kostenveroorzaker betaalt'. Er is gepleit voor 1,2,3,4,5 v.e., waarbij men heeft aangegeven dat de perceptiekosten binnen de perken kunnen blijven als deze verbijzondering wordt gekoppeld aan gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) op 1 januari van een belastingjaar. De zuiveringsheffing verandert dan van een tijdvak- in een tijdstipbelasting.

Reactie CAB

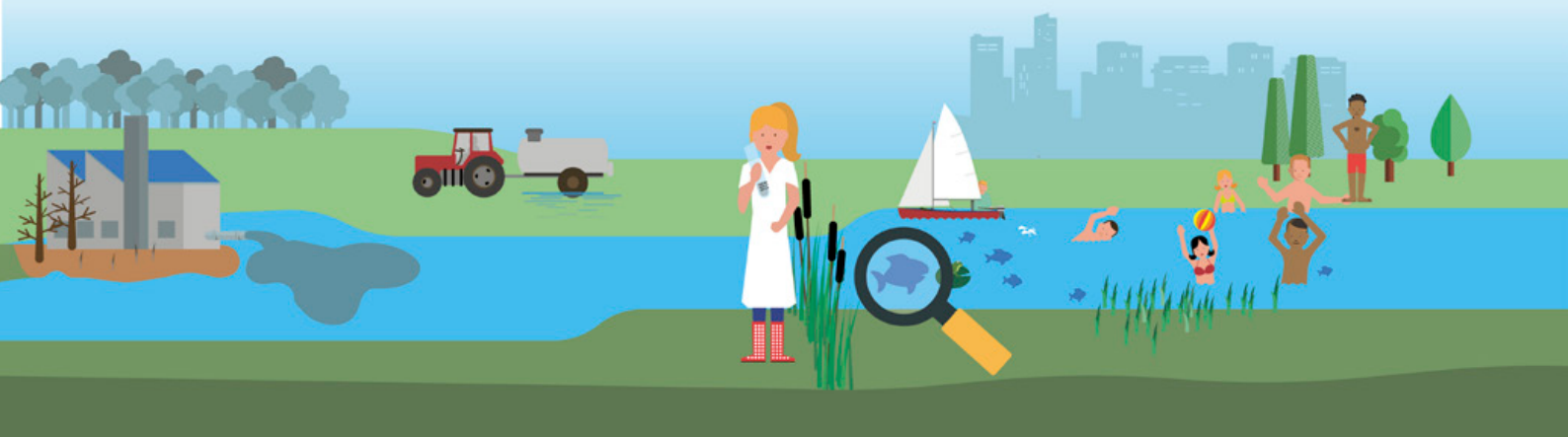
De CAB heeft in aanloop naar het concept-eindrapport uitgebreid gezien of en hoe er meer differentiatie in het bestaande woonruimteforfait kan worden aangebracht. In hoofdstuk 7, paragraaf 4 van het concept-eindrapport zijn de overwegingen van de CAB om in dit verband geen voorstellen te doen, uitgebreid beschreven. De CAB heeft op grond van al deze overwegingen gemeend dat handhaving van het bestaande woonruimteforfait van 3 en 1 v.e. te verkiezen is boven het doorvoeren van aanpassingen en heeft daarom in het concept-eindrapport het voorstel gedaan het huidige woonruimteforfait te behouden.

De CAB heeft uit de geleverde inbreng echter goed begrepen dat het een sterk levende wens en behoefte van de waterschappen is dat het woonruimteforfait verder wordt gedifferentieerd op basis van gezinsomvang. De eerder gehoorde praktische bezwaren kunnen bovendien worden ondervangen door het forfait om te vormen in een tijdstipbelasting. De CAB heeft daarom nader onderzoek naar een aantal varianten gedaan. De CAB stelt op basis van dit nadere onderzoek voor het huidige woonruimteforfait te vervangen door een woonruimteforfait met meer differentiatie en wel als volgt:

- 1 kve⁵ voor een woonruimte die door 1 persoon wordt bewoond;
- 2 kve voor een woonruimte die door 2 personen wordt bewoond;
- 3 kve voor een woonruimte die door 3 personen wordt bewoond en
- 4 kve voor een woonruimte die door 4 of meer personen wordt bewoond.

Dit voorstel wordt in het eindrapport opgenomen.

⁵ kve staat voor kostenveroorzakende eenheid.



5 VERONTREINIGINGSHEFFING

5.1 TOEPASSING BEGINSEL 'DE VERVUILER BETAALT'

Voorstel

Pas het beginsel de vervuiler betaalt beter toe in de verontreinigingsheffing.

Inbreng

Ingebracht is dat bedrijven al veel maatregelen nemen en hebben genomen om de vervuiling van oppervlaktewater tegen te gaan. Lozingen zijn gesaneerd en voldoen aan de normen. De verontreinigingsheffing is in die zin een overbodige heffing geworden waaraan geen behoefte meer is.

Reactie CAB

De CAB is bekend met deze kritiek. In het concept-eindrapport heeft de commissie uitgelegd waarom zij van mening is dat de verontreinigingsheffing juist wel belangrijk is en zeker niet moet verdwijnen. De commissie verwijst korthedshalve naar het concept-eindrapport.

5.2 DIFFUSE VERONTREINIGING VANUIT DE LANDBOUW

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld om de diffuse verontreiniging van oppervlaktewater door de landbouw voortaan te belasten. Omdat er ten tijde van het verschijnen van het concept-eindrapport nog nader onderzoek naar een passende heffingsmaatstaf werd gedaan en omdat nog werd onderzocht hoe een positieve impuls aan gewenst gedrag door de sector kon worden gegeven, was dit advies van de CAB op het moment dat de raadpleging onder de waterschappen en externe belanghebbenden plaatsvond, nog niet verder uitgewerkt. De CAB heeft destijds aangegeven voor ogen te hebben om in het definitieve eindadvies hierover alsnog een concreet voorstel op te nemen.

Inbreng

Dat in het concept-eindrapport nog geen nadere concretisering aan 'de diffuse verontreiniging vanuit de landbouw' was gegeven, heeft inbrengers er niet van weerhouden massaal op dit 'voorstel' te reageren. Vanuit de consequente toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt' begrijpen sommigen dat de CAB nadenkt over mogelijkheden om diffuse verontreiniging vanuit de landbouw te belasten. Het voorstel heeft echter met name kritiek ontvangen:

- Ingebracht is dat de CAB aan de landbouw ook de vervuiling wil toerekenen die niet door de sector zelf is veroorzaakt, maar bijvoorbeeld uit de buurlanden afkomstig is of is veroorzaakt door kwel.
- Ingebracht is dat een zorgvuldige toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt' vanuit het gezichtspunt van de Kaderrichtlijn Water en vanuit het gezichtspunt van de OESO met zich meebrengt dat er een relatie moet zijn tussen de kosten die waterschappen in rekening brengen en de vuilvracht uit de landbouw. Een relatie die door de CAB niet wordt gelegd.
- Een ander veel gehoord punt van kritiek is dat agrariërs geen handelingsperspectief hebben en dat het voorstel te grof is, doordat het de kwaden en de goeden over één kam scheert.
- Het voorstel houdt er geen rekening mee dat een emissieloze landbouw niet mogelijk is en dat de sector in programma's als het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer al veel inspanningen pleegt om de waterkwaliteit te verbeteren.
- Een heffing zou wel eens opgevat kunnen worden als een *license to spill*, een legitimatie om te lozen.
- De CAB heeft ook gehoord dat zij ten onrechte geen voorstellen doet om ook andere aantoonbare veroorzakers van diffuse verontreiniging voortaan in de heffing te betrekken. Hier zijn vooral het wegverkeer en natuurterreinen genoemd, maar ook gemeentelijke overheden en (volks) tuinen.
- Ook gehoord is dat als de sector meer zou moeten betalen, daar ook meer zeggenschap tegenover zou moeten staan.
- Ingebracht is dat het voorstel tot een te grote lastenverzwaring in één keer voor de agrarische sector leidt.

Tijdens de consultatiebijeenkomsten en -gesprekken is niet alleen kritiek naar voren gebracht, maar is ook met de CAB meegedacht over mogelijke oplossingsrichtingen. Aan de CAB is meegegeven:

- om met een terugploegregeling te komen via een fonds;
- om in plaats van het voorstel over de diffuse verontreiniging, een voorstel te doen voor een heffing op bestrijdingsmiddelen; en
- ook naar ontwikkelingen in het kader van erfafspoeling te kijken.

Reactie CAB

Zoals de CAB in het concept-eindrapport heeft aangegeven, liepen ten tijde van het verschijnen daarvan nog een aantal onderzoeken over het voorstel om de diffuse verontreiniging vanuit de landbouw voortaan in de heffing te betrekken. De CAB had zich voorgenomen om mede op basis van de resultaten van die onderzoeken in het eindrapport met definitieve voorstellen te komen. De CAB heeft mede op basis van alle inbreng, nog eens goed nagedacht over de diffuse verontreiniging vanuit de landbouw in relatie tot de verontreinigingsheffing. De CAB is tot de volgende inzichten gekomen.

Als eerste heeft de CAB geconcludeerd dat er binnen de agrarische sector een groot aantal ontwikkelingen loopt dat (deels op termijn) een positieve invloed op de waterkwaliteit zal hebben. De CAB heeft hiervan met waardering kennis genomen en realiseert zich dat een voorstel om een heffing te introduceren een remmende werking op deze ontwikkelingen zou kunnen hebben.

Als tweede is de CAB tot de conclusie gekomen dat er in de landbouw wat betreft de relatie met lozingen op oppervlaktewater een onderscheid gemaakt kan worden in enerzijds de erven en daarop aanwezige bedrijfspanden en anderzijds de landbouwpercelen. Erven en daarop aanwezige bedrijfspanden vormen samen een grotendeels controleerbare omgeving waar het goed mogelijk is om maatregelen te treffen waarmee emissies van verontreinigende stoffen naar het oppervlaktewater zo veel mogelijk voorkomen worden. Er zijn in de praktijk al de nodige initiatieven waar de landbouwsector en de waterschappen hierin samen stappen zetten. De CAB gaat er vanuit dat deze trajecten verbreed en geïntensiveerd worden. Waar nodig hebben waterschappen het instrumentarium van toezicht en handhaving om ontwikkelingen bij te sturen.

Tot slot heeft de CAB geconcludeerd dat het uitvoeringstechnisch bijzonder lastig is om bij een eventuele heffing op diffuse lozingen rekening te houden met het handelingsperspectief van agrariërs. Voor een dergelijke heffing zou het immers noodzakelijk zijn om exact te kunnen bepalen wie voor welke verontreiniging verantwoordelijk is. Er zou ook

gemeten moeten worden hoe groot de verontreiniging precies is. In theorie is weliswaar voorstelbaar dat de omvang van de verontreiniging in een dergelijk geval indirect wordt bepaald -bijvoorbeeld via ingekochte of toegediende mest en gewasbeschermingsmiddelen-, maar dit brengt andere, eveneens complexe uitvoeringsproblemen met zich mee.

Op grond van deze conclusies heeft de CAB besloten om het onderzoek naar de wijze waarop diffuse lozingen vanuit de landbouw in de verontreinigingsheffing betrokken zouden kunnen worden, te beëindigen. Dit besluit heeft tot gevolg dat de verontreinigingsheffing zich wat betreft de CAB blijft richten op puntlozingen. Naast de lozingen die op dit moment al in de verontreinigingsheffing worden betrokken, zijn dit in de voorstellen van de CAB:

- de effluentlozingen van rwzi's op eigen water en
- de overstorten vanuit de gemeentelijke riolering.

Op deze twee voorstellen wordt later in dit verslag uitgebreider ingegaan.

De CAB wijst er met enige nadruk op dat de beëindiging van het onderzoek niet betekent dat er tegenover diffuse lozingen in oppervlaktewater in het geheel geen heffing staat. Waterschappen maken als onderdeel van de watersysteemtaak 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. In paragraaf 4.3.5 van het definitieve eindrapport doet de CAB hiervoor een aantal concrete voorstellen. Met deze voorstellen wordt ook de kritiek op het oorspronkelijke voorstel, inhoudende dat het uitsluitend op slechts één diffuse bron zag, ondervangen.

5.3 RIOOLOVERSTORTEN

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld om overstorten uit (verbeterd) gemengde gemeentelijke rioolstelsels voortaan te belasten op basis van een forfait van 3 v.e. per overstortplaats per jaar.

Inbreng

Het voorstel kan op begrip rekenen (het geeft een goede invulling aan het beginsel 'de vervuiler betaalt' en het past in de consequente redenering van de CAB), maar er is ook kritiek op ontvangen. De kritiek is dat de formele wetgever niet heeft gewild dat waterschappen de gemeentelijke riooloverstorten in de heffing zouden betrekken. Zie hiervoor de wettelijke vrijstelling van de Waterwet; die is er niet voor niets. De vraag is dus wat de extra argumenten van de CAB nu zijn om riooloverstorten toch te willen belasten. Ingebracht is dat het voorstel tot 'geschuif met geld tussen

overheden' en administratieve lasten leidt. De CAB zou het voorstel daarom moeten heroverwegen. Ook is opgemerkt dat de CAB de bronnen van diffuse verontreiniging breder moet bezien; gemeentelijke riooloverstorten zijn maar één bron die de waterkwaliteit beïnvloeden. Als de suggestie van de CAB om de diffuse verontreiniging uit de landbouw te belasten geen doorgang vindt, dan resteert een stelsel waarin alleen andere overheden en de waterschappen zelf een aanslag ontvangen. Ingebracht is dat gemeenten in dit opzicht een beperkt handelingsperspectief hebben, daar het onmogelijk is om een rioolstelsel te bouwen dat geen gebruik maakt van overstorten.

Meer inhoudelijk is opgemerkt dat het voorgestelde forfait te laag is. Recente onderzoeken zouden uitwijzen dat de werkelijke vervuiling die door gemeentelijke riooloverstorten wordt veroorzaakt, substantieel groter is dan de voorgestelde 3 v.e. per overstortplaats per jaar. Men vindt de voorgestelde 3 v.e. per jaar ook niet goed te plaatsen als wordt bedacht dat het gelijk is aan het forfait voor huishoudens. Huishoudens veroorzaken gedurende het jaar een meer geleidelijke vervuiling, terwijl overstorten een piekbelasting veroorzaken. Piekbelastingen zouden zwaarder belast moeten worden. Verder is opgemerkt dat er in de praktijk grote verschillen tussen overstorten zijn en dat een regeling waarin alle overstorten voor 3 v.e. per jaar worden aangeslagen, dus te weinig gedifferentieerd is.

Reactie CAB

Riooloverstorten vervuilen het oppervlaktewater en kunnen daarom niet buiten de heffing blijven. Een heffing past in de consistente redeneerlijn van de CAB en bij het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Riooloverstorten zijn puntlozingen. De CAB heeft een forfaitaire heffing voorgesteld omdat een heffing op basis van meting praktisch niet uitvoerbaar is en bovendien tot zeer hoge perceptiekosten zou leiden.

De CAB heeft naar aanleiding van de inbreng nader onderzocht wat de meest recente inzichten zijn over de mate van vervuiling die riooloverstorten uit (verbeterd) gemengde stelsel veroorzaken. Uit dit nadere onderzoek⁶ is gebleken dat de vuillast inderdaad groter is dan de eerder voorgestelde 3 v.e. per overstortplaats per jaar. Omgerekend naar de nieuwe formule voor de verontreinigingsheffing, komt de CAB op een vervuiling van 5 v.e. per overstortplaats per jaar. De CAB zal in het eindrapport van deze vervuiling uitgaan.

De CAB benadrukt dat de heffing alleen ziet op (verbeterd) gemengde stelsels. Gescheiden stelsels hebben weliswaar ook uitlaatpunten, maar dit zijn uitlaatpunten voor alleen het gescheiden ingezamelde hemelwater. Bij gescheiden stelsels

wordt immers alleen het hemelwater afgevangen (en op een andere plek op het oppervlaktewater gebracht). Als hemelwater direct (dus zonder tussenkomst van een gescheiden rioolstelsel) op het oppervlaktewater afwatert, vindt ook geen heffing plaats. Dit is voor de CAB de reden om haar voorstel te beperken tot (verbeterd) gemengde stelsels.

De CAB heeft vaker gehoord dat enkele van haar voorstellen tot 'geschuif met geld tussen overheden' leiden. Dat is inderdaad zo, maar het is voor de CAB geen reden om de betreffende voorstellen dan maar achterwege te laten. Dit zou niet van consistentie getuigen. De CAB voert weliswaar geen pleidooi dat overheden elkaar met aanslagen 'lastig vallen', maar stelt wel vast dat het op dit moment niet ongebruikelijk is dat overheden elkaar over en weer belastingaanslagen opleggen. Dat gebeurt op alle niveaus, van de rijksbelastingdienst die lokale overheden in rijksbelastingen betreft als lokale overheden die aan elkaar en aan het Rijk belastingaanslagen sturen.

5.4 BELASTEN EFFLUENTLOZINGEN OP EIGEN WATER

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld om effluentlozingen van waterschappen op eigen water te belasten.

Inbreng

Ingebracht is dat dit voorstel van de CAB tot vestzakbroekzaksituaties leidt. Bovendien zou het voorstel ertoe leiden dat waterschappen financieel nadeel zouden ondervinden als zij uit overwegingen van een goed watersysteembeheer, lozingen die op rijkswater plaatsvinden naar eigen water zouden verplaatsen. Voor lozingen op rijkswater geldt op dit moment een 50% lager tarief, terwijl in het voorstel van de CAB voor lozingen op eigen water wordt uitgegaan van het reguliere tarief (100%).

Reactie CAB

De CAB herkent niet dat sprake is van vestzak/broekzak. Een heffing op effluentlozingen op eigen water heeft namelijk wel degelijk een reëel effect. De watersysteemtaken zijn financieel strikt gescheiden van de zuiveringsbeheertaken. Als waterschappen eigen effluentlozingen voortaan in de heffing betrekken, zullen financiële middelen hierdoor van het zuiveringsbeheer naar het watersysteembeheer overgaan. De kosten van de voorgestelde heffing slaan via de zuiveringsheffing neer bij de categorieën die deze kosten (de vervuiling) veroorzaken. Uit de opbrengst van de verontreinigingsheffing kunnen waterschappen binnen het watersysteembeheer de voor de kwaliteit van het oppervlaktewater benodigde maatregelen bekostigen.

⁶ Notitie Verzameling emissiecijfers riooloverstorten en toelichting, 19 april 2018 met kenmerk Rioned11_N_160422.

De CAB merkt hierbij op dat gegeven het lagere tarief bij lozing op rijkswater, een lozing op eigen water inderdaad duurder kan zijn. Daar staat echter tegenover dat er in het eerste geval 'geld uit het gebied verdwijnt', terwijl het geld in geval van een eigen heffing in het gebied blijft. Dit kan men als een voordeel zien.

De CAB zal, alles overwegende, bij haar voorstel blijven.

5.5 DE FORMULE VOOR DE VERONTREINIGINGS-HEFFING

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld de formule voor de verontreinigingsheffing te wijzigen.

Concept-voorstel:

$$H = Q_{D+} (0,11 * TOC + 1,5 * N_{TOT} + 8,4 * P_{TOT}) / 60$$

Definitief voorstel:

$$H = Q_{D+} (0,50 * TOC + 1,40 * N_{TOT} + 8,0 * P_{TOT}) / 60$$

Wat betreft de zorgen over het rijkstarief, geldt dat de CAB daarmee geen voorstel deed, maar alleen het 'slechtst mogelijk scenario' heeft willen presenteren. Op grond van informatie die de CAB inmiddels heeft, verwacht zij dat er van dit scenario geen sprake zal zijn. De CAB heeft de berekeningen in het eindrapport aangepast.

Inbreng

Ten opzichte van de forfaitaire categorieën hebben lozers die op basis van de formule worden aangeslagen een voordeel. Dit is niet rechtvaardig.

Daarnaast hebben diverse waterschappen zorgen uitgesproken over de presumptie van de CAB (blijkend uit de overgelegde berekeningen) dat het genoemde 50% lagere rijkstarief als gevolg van het voorstel zal verdwijnen. De waterschappen hebben aangegeven dat zij niet begrijpen waarom de CAB een voorstel doet dat voor de eigen sector zo slecht uitpakt.

Reactie CAB

De CAB heeft de inbreng ter harte genomen en een voorstel ontwikkeld waarin forfaitaire categorieën (huishoudens en kleine bedrijven) die rechtstreeks op oppervlaktewater lozen, een korting krijgen. De korting bedraagt 33%. Een huishouden dat eerder een aanslag van 3 ve ontving, zal na aftrek van de korting dus een aanslag van 2 ve ontvangen. De korting is gerelateerd aan de in de heffingsformule voor de verontreinigingsheffing ontbrekende factor Q_{max} , uitgaande van (met) huishoudelijk (vergelijkbaar) afvalwater. Deze factor bepaalt binnen de zuiveringsheffing voor circa 1/3 de heffingsmaatstaf (aldaar: de kve).

De CAB merkt voorts nog op dat de in het concept eindrapport opgenomen formule op basis van nieuwe inzichten is bijgesteld. Deze inzichten zijn ontleend aan het eerder genoemde in opdracht van de CAB door RoyalHaskoningDHV opgestelde rapport. Het voorstel wordt als volgt gewijzigd:

6 OVERIGE ONDERWERPEN

6.1 NIEUWE STOFFEN

Voorstel

De CAB stelt voor om beleidsvoorstellen over de aanpak van nieuwe stoffen in oppervlaktewater af te wachten en de bekostigingswijze vervolgens daarop af te stemmen.

Inbreng

Sommigen zijn teleurgesteld over het feit dat de CAB in afwachting van nog te nemen beleidsbeslissingen geen concrete voorstellen doet. Er zou sprake zijn van een gemiste kans. Men brengt in dat het een aantal jaren duurt voordat de CAB-voorstellen wet zullen zijn. De verwachting is dat het beleid tegen die tijd ook al (veel) verder is. Op dat moment zal sprake zijn van een situatie waarin behoefte is aan een formule die reeds rekening houdt met nieuwe stoffen. Volgens de inbrengers is het in dit licht dus opportuun dat de CAB nu al de nodige voorbereiding doet.

Reactie CAB

Beleidsmatig is het onderwerp 'Nieuwe stoffen' nog lang niet uitgekristalliseerd. Het is nog steeds niet helemaal bekend wat het effect van toenemend medicijngebruik en andere opkomende stoffen op de kwaliteit van het oppervlaktewater is. Ook de discussie over een eventuele extra zuiveringstrap op de installaties van de waterschappen en de bekostiging daarvan is nog niet afgerond. Onder deze omstandigheden zou het geen pas hebben gegeven als de CAB nu al voorstellen voor een mogelijke financieringswijze zou hebben gedaan. Daar komt bij, dat het wetstechnisch niet mogelijk is om een onbekend gegeven (een factor x) in de heffingsformule in de wet op te nemen.

De CAB blijft vanwege het voorgaande bij haar voorstel om de fiscale invulling volgend te laten zijn op het beleid.

6.2 GROND- EN OPPERVLAKTEWATERONTTREKKINGEN

Voorstel

De CAB stelt voor om samen met alle betrokkene partijen de mogelijkheid van een heffing op onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater te bezien.

Inbreng

De CAB heeft over dit voorstel alle geluiden gehoord: zowel voor- als tegenstanders als inbrengers die aangeven dat hun eventuele steun voor een heffing afhankelijk is van de hoogte van de mogelijk toekomstige heffing. Sommige inbrengers hebben aangegeven graag een nadere beschouwing over dit onderwerp in het eindadvies van de CAB te willen zien.

Reactie CAB

De CAB sluit met dit voorstel aan bij de gedachtevorming die in het traject Duurzame en toekomstbestendige financiering van het ministerie van I&W heeft plaatsgevonden. In dit traject is geconstateerd dat mogelijkheden die de moeite waard zijn samen uitgewerkt moeten worden. Een bijdrage voor het gebruik van grondwater in combinatie met een bijdrage voor het gebruik van oppervlaktewater (om substitutie tussen die twee waterbronnen te voorkomen) is in genoemd traject expliciet genoemd. Gezien de gedeelde ideeën, ziet de CAB voor zich dat dit punt in de praktijk snel gezamenlijk door de betrokken partijen opgepakt kan worden.

6.3 KWIJTSCHELDING

Voorstel

De CAB heeft voorgesteld de bestaande vrijheid van waterschappen op het gebied van de kwijtschelding te continueren.

Inbreng

Op dit voorstel heeft de CAB in het merendeel van de gevallen gehoord dat het goed is dat de waterschappen binnen de wettelijke kaders hun autonomie behouden. Sommigen zijn juist teleurgesteld en hadden op meer richting van de CAB gehoopt. Gemeenten vragen aandacht voor het potentiële risico dat burgers die niet meer voor kwijtschelding van waterschapsbelastingen in aanmerking komen, met hun schuldenproblematiek bij de gemeenten aankloppen. De gemeenten hopen in de gebieden die het betreft, hierover met de waterschappen in overleg te kunnen treden.

Reactie CAB

Kwijtschelding is een beleidsterrein waarover waterschappen binnen gestelde kaders zelf moeten kunnen beslissen. Regionale omstandigheden en bestuurlijke afwegingen spelen een grote rol. De CAB zal hierin niet treden. De CAB gaat er graag van uit dat waterschappen bij een eventuele discussie over de (voorzetting van de) kwijtschelding, hierover met de gemeenten in overleg zullen treden.



BEZOEKADRES

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

info@uvw.nl
www.uvw.nl
<https://cab.uvw.nl>