

AANGEPAST VOORSTEL WIJZIGING BELASTINGSTELSEL WATER- SCHAPPEN

EEN EIGEN BELASTINGSTELSEL: EEN GROOT GOED

Door het eigen belastingstelsel zijn de waterschappen in hoge mate financieel onafhankelijk van nationale politieke budgettaire afwegingen en economische conjunctuurschommelingen. Noodzakelijke investeringen in waterstaatkundige voorzieningen hoeven daardoor niet te concurreren met andere (uiteraard eveneens belangrijke) overheidsuitgaven zoals onderwijs, zorg of meer blauw op straat. Dit financiële fundament wordt internationaal veel geprezen en is misschien wel de best mogelijke garantie voor waterveiligheid en een duurzaam en toekomstbestendig watersysteem.

Dit gegeven verplicht ons als waterschappen ook om gezamenlijk zorg te dragen dat dit belastingstelsel ook in de toekomst kan blijven doen waarvoor het bedoeld is. Als enkele waterschappen ervaren dat zij zich op termijn niet meer op een duurzame, verantwoorde en eerlijke manier via het belastingstelsel van voldoende middelen kunnen voorzien voor de uitoefening van hun taken, dan is dat een probleem dat alle waterschappen raakt. Een aantal jaar geleden hebben wij daarom, na uitvoerige consultatie en gedachte-wisseling met alle waterschappen, met elkaar besloten dat wij zelf regie willen hebben en houden over de vormgeving van ons eigen belastingstelsel. Dit in het besef dat het hebben van een eigen toekomstbestendig belastingstelsel de basis en de kern van en de voorwaarde voor ons als een zelfstandige, functionele overheid vormt. Wij houden zelf grip op dit belangrijke instrument door voorstellen voor aanpassing en modernisering van het stelsel te doen die in eigen kring goed overwogen en breed gedragen zijn.

NAAR EEN AANGEPAST VOORSTEL

Op 31 mei 2018 heeft de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) advies uitgebracht over de aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen. Op 15 juni 2018 heeft het Uniebestuur op basis van het rapport van de CAB een pakket aan voorstellen voorgelegd aan de waterschappen. Oorspronkelijk was het de bedoeling om hier met alle waterschappen een standpunt over te bepalen in de Ledenvergadering van 12 oktober 2018.

Alle waterschappen hebben de voorstellen de afgelopen maanden intensief besproken. Uit al deze besprekingen blijkt dat de aanpassing van ons eigen belastingstelsel een onderwerp is dat velen bezig houdt. En dat is ook niet meer dan terecht. Zoals hiervoor beschreven is het hebben van een eigen belastingstelsel een groot goed. Een aanpassing van dit belastingstelsel moet dan ook zorgvuldig worden gewogen en hierbij dient dus ook niet over één nacht ijs te worden gegaan. Daarom is er, nadat een aantal waterschappen hierom had gevraagd, ook voor gekozen om wat meer tijd te nemen voor de standpuntbepaling door de waterschappen. De procedure is aangepast en de Ledenvergadering van 12 oktober jl. is benut om met elkaar in gesprek te gaan over de voorlopige standpunten van de waterschappen. Deze zijn op verzoek van het bestuur van de Unie van Waterschappen begin oktober door alle waterschappen met elkaar en met de Unie gedeeld.

Uit de voorlopige standpunten blijkt dat de leidende belastingbeginselen voor een betere toepassing van 'het profijtbeginsel' voor de watersysteemheffing, van het beginsel 'de kostenveroorzaker betaalt' voor de zuiveringsheffing en 'de vervuiler betaalt' voor de verontreinigingsheffing breed worden onderschreven. Vanuit de voorlopige standpunten van de waterschappen tekent zich het beeld af dat veel voorstellen rondom de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing op ruime steun bij de waterschappen kunnen rekenen. Voor een aantal voorstellen op het terrein van de watersysteemheffing is het beeld dat daar

vooral nog onvoldoende draagvlak voor is, dat zij nog niet rijp zijn voor besluitvorming en/of dat er behoefte is aan nadere uitwerking en duiding. Op basis van de rijke input die het Uniebestuur heeft opgehaald uit de voorlopige standpunten van de waterschappen en op basis van de bespreking hiervan in de Ledenvergadering van 12 oktober jl., komt het Uniebestuur met het op onderdelen aangepaste voorstel dat in het vervolg van dit document wordt beschreven.

DRIE HEFFINGEN

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

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

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

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

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

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

INTEGRAAL VOORSTEL

Het Uniebestuur kiest met het aangepaste voorstel weloverwogen voor een integrale aanpassing van het belastingstelsel op één moment. We komen met een aangepast stelsel voor de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. Er zijn meerdere redenen om de diverse voorstellen tot aanpassing in één keer te doen.

Ten eerste is er de onderlinge relatie tussen de drie heffingen en wordt deze relatie door de nu voorliggende voorstellen nog hechter: de verontreinigingsheffing en de zuiveringsheffing bekostigen met de voorgestelde aanpassingen een nog groter deel van de watersysteemtaak. De heffingen en voorstellen staan dus met elkaar in verbinding en kunnen niet geïsoleerd worden bekeken.

Ten tweede zijn voor alle voorstellen die voorliggen aanpassingen nodig in wet- en regelgeving. Het ministerie van I&W zal deze voorstellen moeten inbrengen en motiveren in de Tweede Kamer. Dergelijke trajecten zijn doorgaans niet eenvoudig en door de voorstellen in fases in te voeren zou dit proces meerdere keren doorlopen moeten worden. Dit lijkt het Uniebestuur niet verstandig. Verstandiger en kansrijker lijkt het om alle gewenste aanpassingen in één keer voor te leggen.

RENOVATIE OF NIEUWBOUW WATERSYSTEEMHEFFING?

Regelmatig hebben we de suggestie gehoord om met name voor de watersysteemheffing te komen met oplossingen voor knelpunten binnen het huidige stelsel in plaats van een nieuw stelsel neer te leggen. De CAB heeft deze mogelijkheid nadrukkelijk ook verkend maar kwam tot de conclusie dat de invulling van het uitgangspunt 'betere verankering van het profijtbeginsel' en de oplossing van de gevoelde knelpunten niet binnen het huidige stelsel plaats kunnen vinden. De oorzaak hiervan is gelegen in de belangrijke rol die waarde speelt in de kostentoedeling tussen de categorieën.

In de huidige watersysteemheffing wordt het kostenaandeel van de categorieën ongebouwd, gebouwd en natuur bepaald aan de hand van de economische waarde van deze categorieën. Een hoge economische waarde leidt in het huidige stelsel dus automatisch tot een relatief hoge bijdrage van de groep. Hier kunnen, redenerend vanuit het profijtbeginsel, vraagtekens bij worden geplaatst. Want het enkele feit dat de economische waarde van een categorie hoog of laag is, dan wel toe- of afneemt, wil niet perse zeggen dat de groep meer of minder profijt bij de waterschapsvoorzieningen heeft.

Bijvoorbeeld bij ongebouwd zien we dat waarde tot knelpunten leidt. Deze categorie bestaat uit verschillende typen onroerende zaken, zoals wegen en spoorwegen, agrarische objecten en overige soorten ongebouwde grond. Als bijvoorbeeld de waarde van agrarische onroerende zaken toeneemt, neemt het kostenaandeel van de gehele categorie toe. Als de waarde van wegen en spoorwegen toeneemt, is hetzelfde het geval (de zogenoemde weeffout). Dit terwijl een hogere waarde van infrastructuur of van landbouwgrond niet allesbepalend is voor het profijt en al helemaal niet voor het profijt dat bijvoorbeeld landbouwgrond zou hebben omdat binnen het gebied van het waterschap nieuwe, dure infrastructuur is aangelegd.

Uitsluitend de economische waarde van objecten is achteraf gezien dus geen goede verdeelmaatstaf. Waarden kunnen zich bovendien grillig ontwikkelen, wat weer tot wijzigingen van de kostenaandelen kan leiden zonder dat het profijt van de waterschapsinspanningen hiertoe eigenlijk aanleiding geeft. Als we een betere toepassing aan het profijtbeginsel willen geven, moeten we daarom buiten het huidige stelsel op zoek naar mogelijkheden. Elk stelsel dat uitsluitend de economische waarde van objecten als verdeelmaatstaf heeft, draagt namelijk de zojuist beschreven knelpunten in zich. Kleine aanpassingen binnen het huidige stelsel (zogenoemde renovatie van het stelsel) helpen daarom niet. 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. Dit is de reden dat het Uniebestuur niet kiest voor renovatie van de watersysteemheffing maar voor nieuwbouw.

HET PAKKET AAN VOORSTELLEN

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

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

De watersysteemheffing dekt de kosten van waterveiligheid en voldoende en schoon oppervlaktewater. Voor de watersysteemheffing is gekeken hoe, naast het solidariteitsbeginsel, het profijtbeginsel beter kan worden toegepast. Het solidariteitsbeginsel blijft dus onverminderd belangrijk in het nieuwe stelsel. Het profijtdeel wordt niet groter maar anders toebedeeld. Door een betere toepassing van het profijtbeginsel worden de bijdragen aan het watersysteembeheer zo eerlijk en duidelijk mogelijk verdeeld over de specifieke groepen die profijt hebben van die taak.

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

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

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

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

GEVRAAGD BESLUIT LV 14 DECEMBER 2018

Het Uniebestuur legt voor de LV van 14 december a.s. een aantal "voorlopige" beslissingen voor en een aantal beslissingen die "nader onderzoek en uitwerking" betekenen. Dit is bedoeld om een onderverdeling aan te brengen tussen de onderwerpen waarover in grote mate overeenstemming is en de onderwerpen waaraan nog gewerkt moet worden. Omdat het uiteindelijk een integraal voorstel betreft, betekent dit dat zowel de voorlopige als de nog, na ommekomst van overleg en onderzoek, te formuleren nieuwe besluiten tijdens de LV van 13 december 2019 integraal in behandeling zullen worden gebracht.

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

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

Voorgesteld wordt om voorlopig in te stemmen met:

- waterschappen de mogelijkheid te geven om de kosten van plusvoorzieningen exclusief in rekening te brengen bij degene(n) die profiteren van deze voorzieningen;
- de tariefdifferentiatie voor glasopstanden af te schaffen en de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen te beperken tot maximaal 100%;
- natuur onder te brengen bij de categorie ongebouwd;
- bij de kostentoedeling de profijthebbenden van waterkwaliteitsmaatregelen beter in beeld te brengen door de kosten voor waterkwaliteit expliciet toe te delen; en
- het Gebiedsmodel als nieuwe systematiek voor de kostentoedeling te hanteren. Daarbinnen wordt het kostenaandeel van de categorie ingezetenen (solidariteitsdeel) bepaald op basis van inwonerdichtheid en worden de kostenaandelen van de categorieën gebouwd en ongebouwd gebaseerd op het profijtbeginsel.

- AANGEPAST VOORSTEL

Voorgesteld wordt om met betrekking tot het Gebiedsmodel in te stemmen met:

Het instellen van een bestuurlijke commissie met de volgende taakopdracht:

- a. Het doorontwikkelen, verbeteren en concretiseren van de invulling van het profijtbeginsel met gebruikmaking van de BBP-systematiek binnen het Gebiedsmodel voor de kostentoedeling aan gebouwd en ongebouwd op een zodanige wijze dat in voldoende mate rekening wordt gehouden met de verschillen tussen waterschappen.
- b. Het uitbrengen van een advies over de volgende vragen:
 - op welke wijze en in welke fase van de kostentoedeling kan het beste rekening worden gehouden met situaties waarin het waterschap profijt heeft van diensten / voorzieningen die door derden (belastingbetalers) ten behoeve van het waterbeheer worden geleverd?;
 - wat is de gewenste c.q. noodzakelijke omvang van de bestuurlijke afwegingsruimte binnen het Gebiedsmodel?
 - is er noodzaak en/of wordt er behoefte bij de waterschappen gevoeld om nader invulling te geven aan de wijze waarop met de bestuurlijke afwegingsruimte kan worden omgegaan;
 - is het toevoegen van het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid bij besluiten tot aanpassing van de kostentoedeling wenselijk?

- AANGEPAST VOORSTEL

Voorgesteld wordt om met betrekking tot de betaling van natuur in te stemmen met het vragen van een extern advies aan "een commissie van wijzen" die moet onderzoeken wat gegeven het *collectieve belang* van natuur, redenerend vanuit het oogpunt van *profijt*, gecombineerd met de naar haar aard *lokale belasting* vanuit de waterschappen een reële en te verdedigen bijdrage van natuur is.

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

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

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

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

AFSCHAFEN VAN DE TARIEFDIFFERENTIATIE VOOR GLASOPSTANDEN EN BEPERKING VAN DE TARIEFDIFFERENTIATIE WEGEN TOT MAXIMAAL 100%

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

Glasopstanden

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

Verharde openbare wegen

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

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

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

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

ONDERBRENGEN VAN DE CATEGORIE NATUUR BIJ HET ONGEBOUWD

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

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

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

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

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

Binnen het huidige systeem van kostentoedeling kunnen waterschappen onvoldoende het profijt van waterkwaliteitsmaatregelen tot uitdrukking brengen. Daarom stelt het Uniebestuur voor om ten behoeve van de kostentoedeling een extra BBP basisproduct voor waterkwaliteit toe te voegen aan de BBP-structuur. Hiermee kan beter in beeld worden gebracht welke maatregelen op dit vlak genomen worden en wie daar profijt van heeft. Op basis hiervan kan vervolgens een eerlijke verdeling van ook deze kosten plaatsvinden. Met het voorstel komen nadrukkelijk ook de maatregelen in beeld die vanwege diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater (vanuit landbouw, natuur en wegen) noodzakelijk zijn. Deze verontreiniging is weliswaar veelal een onvermijdelijk gevolg van leven, recreëren en ondernemen, maar kan alleen plaatsvinden zolang het waterschap mitigerende maatregelen in het kader van de waterkwaliteit neemt.

HET GEBIEDSMODEL ALS NIEUWE SYSTEMATIEK VOOR DE KOSTENTOEDELING TE HANTEREN

Via de kostentoedeling bepalen de waterschappen welk deel van de kosten van de taakuitoefening door welke belanghebbende groep moet worden gedragen. Binnen de huidige, wettelijk voorgeschreven wijze van kostentoedeling zijn er niet of nauwelijks mogelijkheden om het profijtbeginsel beter toe te passen. Er zijn, behalve bij het bepalen van het kostenaandeel van de categorie ingezetenen, ook geen mogelijkheden om rekening te houden met specifieke omstandigheden en regionale verschillen tussen waterschappen. Om deze redenen wordt voorgesteld om de huidige kostentoedelingsmethode te vervangen door het Gebiedsmodel. In het Gebiedsmodel vormen de gebiedstypologie en taakuitoefening van een waterschap de basis: gebiedskenmerken en het voorzieningsniveau dat het waterschap de betalende categorieën biedt, bepalen in belangrijke mate de omvang van de kostenaandelen voor de categorieën gebouwd en ongebouwd. De wijze waarop het kostenaandeel van de categorie ingezetenen wordt bepaald (te weten op basis van inwonerdichtheid) blijft in het Gebiedsmodel ongewijzigd. De kostenaandelen van de categorieën gebouwd en ongebouwd worden gebaseerd op het profijtbeginsel.

DOORONTWIKKELEN, VERBETEREN EN CONCRETISEREN VAN DE INVULLING VAN HET PROFIJTBEGINSEL BINNEN HET GEBIEDSMODEL (AANGEPAST VOORSTEL)

Uit de voorlopige standpunten van de waterschappen blijkt dat de BBP-systematiek als invulling van het profijtgedeelte van het Gebiedsmodel als nog onvoldragen en te weinig transparant wordt ervaren. Daarom wordt voorgesteld om meer tijd te nemen om dit onderdeel van deze systematiek, onder regie van een bestuurlijke commissie en met betrokkenheid van alle waterschappen en belangrijke stakeholders, door te ontwikkelen, te verbeteren en te concretiseren.

Voorgesteld wordt om een bestuurlijke commissie in te stellen met de volgende taakopdracht:

- a. Het doorontwikkelen, verbeteren en concretiseren van de invulling van het profijtbeginsel met gebruikmaking van de BBP-systematiek binnen het Gebiedsmodel voor de kostentoedeling aan gebouwd

en ongebouwd op een zodanige wijze dat in voldoende mate rekening wordt gehouden met de verschillen tussen waterschappen.

b. Het uitbrengen van een advies over de volgende vragen:

- op welke wijze en in welke fase van de kostentoedeling kan het beste rekening worden gehouden met situaties waarin het waterschap profijt heeft van diensten / voorzieningen die door derden (belastingbetalers) ten behoeve van het waterbeheer worden geleverd?;
- wat is de gewenste c.q. noodzakelijke omvang van de bestuurlijke afwegingsruimte binnen het Gebiedsmodel?
- is er noodzaak en/of wordt er behoefte bij de waterschappen gevoeld om nader invulling te geven aan de wijze waarop met de bestuurlijke afwegingsruimte kan worden omgegaan;
- is het toevoegen van het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid bij besluiten tot aanpassing van de kostentoedeling wenselijk?

Toelichting

Het voorstel is om binnen het Gebiedsmodel de BBP-systematiek, met behulp waarvan de waterschappen de kostenaandelen van de categorieën gebouwd en ongebouwd bepalen, door te ontwikkelen, te verbeteren en te concretiseren. Dit zal de transparantie vergroten en meer recht doen aan de specifieke omstandigheden per waterschap. De doorontwikkeling, verbetering en concretisering gebeurt onder regie van een in te stellen bestuurlijke commissie en met betrokkenheid van alle waterschappen, deskundigen en relevante stakeholders.

Het voorgestelde vervolgproces luidt dan:

- Het Uniebestuur stelt zo spoedig mogelijk na de Ledenvergadering van 14 december a.s. een bestuurlijk samengestelde commissie in, rekening houdend met regionale spreiding en vereiste deskundigheid.
- De commissie stuurt een deskundige ambtelijke werkgroep aan die de BBP- methode concretiseert.
- De commissie organiseert betrokkenheid van alle waterschappen en relevante stakeholders bij de uitwerking.
- De commissie formuleert uiterlijk in juni 2019 advies aan Uniebestuur in de vorm van een concept-handreiking en een advies over de vragen aangaande de bestuurlijke ruimte in het Gebiedsmodel.
- Na ontvangst legt het Uniebestuur voor de zomer van 2019 de concept-handreiking aan de waterschappen voor.

EXTERN ADVIES BETALING NATUUR (AANGEPAST VOORSTEL)

Op dit moment leveren de natuurterreinbeheerders een beperkte bijdrage aan de kosten van het watersysteembeheer. Dit is een gevolg van de heffingssystematiek zoals die nu in de wet is opgenomen. Als gevolg van het voorstel om de categorie natuur voortaan bij de categorie ongebouwd onder te brengen zou, zonder nadere maatregelen, voor natuurterreinbeheerders hetzelfde tarief gaan gelden als voor andere grondeigenaren. Dit betekent echter een forse lastenverhoging voor natuurterreinbeheerders. Daarom zijn diverse mogelijkheden om hieraan tegemoet te komen bekeken. Geen van de gepresenteerde voorstellen kon rekenen op voldoende begrip en draagvlak.

Daarom stelt het Uniebestuur het volgende voor:

- Instemmen met het vragen van een extern advies aan "*een Commissie van Wijzen*" die moet onderzoeken wat gegeven *het collectieve belang* van natuur, redenerend vanuit het oogpunt van *profijt*, gecombineerd met de naar haar aard *lokale belasting* vanuit de waterschappen een reële en te motiveren bijdrage van natuur is.

Het advies van de commissie zal uiterlijk in juni 2019 gereed moeten zijn.

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

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

- de heffingsformule te baseren op kostenveroorzaking en zodanig aan te passen dat naast vuillast ook de hoeveelheid water hierin terug komt;
- de facultatieve mogelijkheid om zware metalen en zouten in de heffing te betrekken te behouden (**AANGEPAST VOORSTEL**);
- het woonruimteforfait aan te passen zodat meer gedifferentieerd wordt naar gezinsomvang;
- de CZV-methode te vervangen door de TOC-methode en de T-correctie te laten vervallen;
- waterschappen de mogelijkheid te geven om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing;
- beter in te spelen op waardevol afvalwater door waterschappen een drietal maatwerkopties te bieden;
- aanpassen Tabel Afvalwatercoëfficiënten van vijftien naar drie categorieën alsmede het mogelijk maken om een individueel vastgestelde coëfficiënt toe te passen (**AANGEPAST VOORSTEL**).

DE HEFFINGSFORMULE WORDT GEBASEERD OP KOSTENVEROORZAKING EN ZODANIG AANGEPAST DAT NAAST VUILLAST OOK DE HOEVEELHEID WATER HIERIN TERUG KOMT

Het voorstel van het Uniebestuur voor de nieuwe heffingsformule luidt:

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

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

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

DE MOGELIJKHEID OM ZWARE METALEN EN ZOUTEN IN DE HEFFING TE BETREKKEN TE BEHOUDEN (AANGEPAST VOORSTEL)

Een aantal waterschappen heeft aangegeven dat zij uit het oogpunt van waterkwaliteit sterk hechten aan de huidige optionele heffing op zware metalen en zouten (artikel 122f, tweede lid, onderdeel b t/m f Waterschapswet). Deze stoffen veroorzaken ook kosten binnen het zuiveringsbeheer. Om deze redenen

wordt voorgesteld om deze optionele heffing, met uitzondering van onderdeel f,¹ in de wet te handhaven. Dit geeft waterschappen de mogelijkheid om zelf af te wegen of ze deze heffing - met de daarbij behorende additionele uitvoeringslasten - willen toepassen.

HET WOONRUIMTEFORFAIT WORDT ZO Aangepast DAT MEER GEDIFFERENTIEERD WORDT NAAR GEZINSOMVANG

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

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

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

Waterspoor blijft behouden (verduidelijking)

De mogelijkheid om de zuiveringsheffing te baseren op het drinkwaterverbruik (het zogenaamde Waterspoor) blijft bestaan. Waterschappen kunnen er in de toekomst dus voor blijven kiezen om in plaats van het woonruimteforfait de heffing voor huishoudens geheel of gedeeltelijk te baseren op het waterverbruik.

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

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

WATERSCHAPPEN DE MOGELIJKHEID TE GEVEN OM MAATREGELEN TER BEPERKING VAN HEMELWATERKOSTEN TE DEKKEN UIT DE OPBRENGST VAN DE ZUIVERINGSHEFFING

Mede met het oog op de klimaatverandering, de vervangingsopgave en de nieuwe stoffen (microverontreinigingen) is het gewenst om het aandeel hemelwater dat op de riolering en de zuivering komt te vermin-

¹ In onderdeel f is een heffing op fosfor is opgenomen. Fosfor komt echter ook al in de voorgestelde heffingsformule als parameter terug, waardoor dit dubbelop zou zijn.

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

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

A. MAATWERK (EEN KORTING) IN DE HEFFING MOGELIJK TE MAKEN BIJ FOSFAATTERUGWINNING;

B. VOOR SEPARATE AFVALWATERSTROMEN (PRIJS)AFSPRAKEN MOGELIJK TE MAKEN; EN

C. DE SUBSIDIE DOELMATIGE WERKING ZUIVERINGSINSTALLATIES (ANTI-AFHAAKREGELING) TE BEHOUDEN.

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

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

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

DE (TOEPASSING VAN DE) TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN AAN TE PASSEN (AANGEPAST VOORSTEL)

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

- het aantal klassen van vijftien terug te brengen naar drie;
- toepassing van een individueel vastgestelde coëfficiënt mogelijk te maken;
- aan te sluiten bij de door de Kamer van Koophandel geregistreerde SBI-codering;
- de bestaande coëfficiënten te actualiseren.

De tabel afvalwatercoëfficiënten heeft hiermee een vereenvoudigde basis van drie klassen, "laag", "standaard" en "hoog". Door toepassing van een individueel vastgestelde coëfficiënt kan maatwerk worden geboden.² Voor de actualisatie van de bestaande coëfficiënten vindt onderzoek plaats. Als onderdeel daarvan wordt bekeken in hoeverre aangesloten kan worden bij de SBI-codering.

² Conform de systematiek zoals beschreven in artikel 4 Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009.

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

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

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

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

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

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

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

- Effluentlozingen van waterschappen op eigen water;
Hierbij moet benadrukt worden dat de heffing niet van symbolische aard is; met dit voorstel wordt de vervuiling namelijk door de veroorzakende categorieën betaald. Dat is op dit moment niet zo.
- Riooloverstorten van gemengde stelsels met 5VE per overstortplaats per jaar.
De 5 VE per overstortplaats is gebaseerd op de daadwerkelijke gemiddelde vuillast per voorziening van gemengde stelsels. De gemiddelde jaarlijkse emissie van 5 VE per overstortplaats is berekend op basis van jaaremmissies door riooloverstorten zoals vermeld in een notitie van Rioned.³

Effect voor effluentlozingen op Rijkswater (verduidelijking)

Uit doorrekeningen is gebleken dat toepassing van de nieuwe heffingsformules bij lozing op *Rijkswater* kan leiden tot een hogere afdracht aan het Rijk. Wij zullen ons er in de besprekingen met het Rijk hard voor maken dat de afdracht van waterschappen aan het Rijk als gevolg van deze voorstellen niet toeneemt.

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

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

³ Notitie Verzameling emissiecijfers riooloverstorten en toelichting, 19 april 2018 met kenmerk Rioned11_N_160422, p. 5.

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

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

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

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

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

Vanwege het ontbreken van het kwantiteitsdeel wordt ten aanzien van huishoudens, glastuinbouwbedrijven en kleine bedrijven voorgesteld een korting van 33,3% toe te passen op de forfaitaire heffing. Deze korting komt overeen met het aandeel dat waterkwantiteit heft in de grondslag van de zuiveringsheffing.⁴

DE (TOEPASSING VAN DE) TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN AAN TE PASSEN (AANGEPAST VOORSTEL)

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

4. OVERIGE ONDERWERPEN

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

Het Uniebestuur adviseert om:

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

⁴ De voorgestelde heffingsformule van de zuiveringsheffing kent net zoals de huidige formule als basis dat als deze wordt ingevuld met wat een gemiddeld persoon jaarlijks loost, hier 1 heffingseenheid uitkomt; nu 1 KVE dus. Daarvan is 1/3^{de} deel terug te herleiden tot het waterkwantiteitsdeel.

5. FINANCIËLE GEVOLGEN VAN DE VOORSTELLEN

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

WATERSYSTEEMHEFFING:

- de benodigde belastingopbrengst, die thans € 1.465 miljoen bedraagt, kan lager worden vastgesteld, omdat de extra opbrengst van de verontreinigingsheffing als gevolg van het belasten van de lozingen van effluent van rwzi's en van riooloverstorten in gemengde stelsels gebruikt wordt voor het dekken van de kosten van de watersysteemtaak. Van deze verlaging (inschatting landelijk € 79 miljoen) profiteren alle betalende categorieën;
- voor het overige zijn de effecten sterk afhankelijk van de toepassing door de waterschappen van de kostentoedeling op basis van het Gebiedsmodel, inclusief de keuzes die de individuele waterschapsbesturen daarbij gaan maken;
- onafhankelijk van de keuzes in het Gebiedsmodel kan al wel met de nodige zekerheid worden gesteld dat:
 - de eigenaren van wegen (gemeenten, provincies, Rijk en de waterschappen zelf) minder gaan betalen als gevolg van het beperken van de tariefdifferentiatie wegen;
 - de eigenaren van natuurterreinen meer gaan betalen, omdat zij in de voorstellen onderdeel gaan uitmaken van de categorie ongebouwd, ondanks dat voor hen een tarief van 20% van het tarief van het ongebouwd gaat gelden.

ZUIVERINGSHEFFING:

- de benodigde belastingopbrengst van thans € 1.281 miljoen wordt hoger als gevolg van de voorstellen om:
 - het via een opslag op het tarief mogelijk te maken om maatregelen te bekostigen ter beperking van de hemelwaterkosten van de rwzi's. In deze notitie is gerekend met de situatie dat alle waterschappen kiezen voor een opslag van 1% van de huidige belastingopbrengst (landelijk bijna € 13 miljoen dus)
 - het effluent van rwzi's in de verontreinigingsheffing te betrekken (inschatting landelijk € 76 miljoen; verlaging watersysteemheffing met hetzelfde bedrag);
 - een nieuwe heffingsformule te introduceren, met onder andere als effect dat het aantal heffings-eenheden van de effluentlozingen van rwzi's op Rijkswater stijgt (inschatting landelijk € 10 miljoen⁵);
- de vermindering van het aantal heffingseenheden van de huishoudens, als gevolg van de voorstellen voor het woonruimteforfait, en van de tabel- en meetbedrijven, als gevolg van de nieuwe heffingsformule, heeft een opstuwend effect op het tarief van de zuiveringsheffing (de inschatting is dat het landelijk om 7% minder eenheden gaat);
- de hogere benodigde opbrengst van naar schatting € 100 miljoen leidt in combinatie met minder heffingseenheden tot een stijging van het tarief van de zuiveringsheffing met gemiddeld € 9 (16%).
- Alle huishoudens en bedrijven uit de standaardprofielen die de Unie hanteert voor het inzichtelijk maken van de lastendruk krijgen met dit hogere tarief te maken. Er zijn echter wel verschillen in de mate van verandering van de betaling. De gemiddelde landelijke lastendruk geeft het volgende beeld:
 - voor éénpersoonshuishoudens en agrarische bedrijven is de ontwikkeling (nagenoeg) gelijk aan de ontwikkeling van het tarief. Voor deze situaties blijft het aantal heffingseenheden namelijk gelijk;

⁵ dit is een worst case scenario; als het Rijk uitgaat van een gelijkblijvende opbrengst van de Rijkshheffing, kan het tarief dalen en vervalt deze extra kostenpost van de waterschappen

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

VERONTREINIGINGSHEFFING

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

6. ADVIES

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

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