

BIJLAGE

Aan : J.J. van der Gouw - Hoogheemraadschap van Delfland
Van : W.J. Bosma, R.T. Wiegerink en I.F. Stolze
Datum : 23 juni 2020
Referentie : 20206357/IFS
Betreft : Hoogheemraadschap van Delfland; advies glastuinbouwbedrijven

I. Achtergrond en feiten

1. Het voornemen van het Hoogheemraadschap van Delfland (hierna: “**HH Delfland**”) om privaatrechtelijke afspraken te maken met de glastuinbouwbedrijven komt voort uit het plan om voor de betrokken bedrijven, die gezamenlijk ca. 1.080 ha glasopstand beslaan, de verwijdering van de uit die bedrijven afkomstige gewasbeschermingsmiddelen uit het afvalwater collectief ter hand te nemen. Die collectieve verwijdering zal plaatsvinden op de Afvalwaterzuiveringsinstallatie De Nieuwe Waterweg te Hoek van Holland (hierna: “**AWZI**”) door middel van een behandeling van het afvalwater met ozon. Ten behoeve van de realisatie van de hiervoor vermelde collectieve verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen door middel van een ozoninstallatie (alsmede de collectieve verwijdering van meststoffen, waarover hierna meer) zijn voor HH Delfland grote investeringen gemoeid.
2. Ondanks de grote investeringen, zullen de kosten voor de verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen volledig door een collectief van de betrokken glastuinbouwbedrijven worden gedragen en aan HH Delfland worden betaald op grond van de daartoe te sluiten overeenkomst. Het collectief zal de rechtsvorm van een coöperatie aannemen waaraan jaarlijks de lasten die zijn gemoeid met de investeringen in rekening zullen worden gebracht. Het gaat om (12) afschrijvingstermijnen en de rekenrente over de investeringen van de ozoninstallatie, alsmede een aantal andere zaken waarin wordt geïnvesteerd, zoals een ondergrondse leiding. Daarnaast zullen onder meer de werkelijk gemaakte kosten ten aanzien van de bediening en het beheer en onderhoud van de ozoninstallatie, energiekosten, arbeidskosten en de aanschaf van middelen in rekening worden gebracht. De coöperatie zal deze kosten vervolgens doorbelasten aan haar leden naar rato van (bijvoorbeeld) bedrijfsoppervlakte en/of hoeveelheid te lozen water.
3. Het is voorstelbaar dat met de collectieve verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen door middel van de ozoninstallatie, een beter resultaat wordt behaald dan het geval zou zijn indien de glastuinbouwbedrijven afzonderlijk de gewasbeschermingsmiddelen zouden verwijderen en zich (‘slechts’) hebben te houden aan de minimumnorm dat ten minste 95% van het afvalwater moet zijn ontdaan van gewasbeschermingsmiddelen. Met de voorgenomen wijze van collectieve verwijdering

betalen de deelnemende glastuinbouwbedrijven ook voor het surplus op de 95% en is bij HH Delfland de vraag gerezen of dat in strijd is met de tweewegenleer (vraag 1).

4. De voorgenomen wijze van collectieve verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen door middel van een ozonfilter heeft mede tot gevolg dat ook andere stoffen, zoals bijvoorbeeld medicijnresten, uit het afvalwater worden verwijderd. De belastingplichtigen voor de zuiveringsheffing betalen evenwel niet mee aan deze ozonfilter met toebehoren. Hoewel de glastuinbouwbedrijven zich bewust zijn van de hiervoor vermelde bijvangst (het feit dat ook andere stoffen worden verwijderd), rijst de vraag of het risico bestaat dat de glastuinbouwbedrijven die zich hebben aangesloten bij het collectief, dat de ozoninstallatie volledig zal betalen, op enig moment een vermindering van hun betaling aan HH Delfland kunnen bedingen, onder aanvoering van het argument dat zij niet de enigen zijn die baat hebben bij die installatie (vraag 2).
5. HH Delfland heeft daarnaast een aan het verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen in het afvalwater te vergelijken voornemen om ook de verwijdering van de meststoffen stikstof en fosfor collectief ter hand te nemen voor dezelfde glastuinbouwbedrijven. De collectieve verwijdering van meststoffen vindt niet plaats door middel van een aanvullende zuiveringsstap zoals bij de gewasbeschermingsmiddelen, maar door een verdere (en kostbare) optimalisatie van het reguliere zuiveringsproces op de AWZI.
6. Bij deze wijze van collectieve verwijdering speelt een aantal ten opzichte van de verwijdering van de gewasbeschermingsmiddelen afwijkende zaken:
 - anders dan voor de collectieve verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen (art. 3.64a lid 2 Activiteitenbesluit), ontbreekt een wettelijke basis voor collectieve verwijdering van meststoffen. Het afzonderlijke glastuinbouwbedrijf (of de glastuinbouwbedrijven tezamen) moet (moeten) wel voldoen aan de grenswaarden voor stikstof in artikel 3.66 lid 4 Activiteitenbesluit, voordat het afwater wordt geloosd op het riool. HH Delfland heeft daarbij aangegeven dat het ministerie van I&W niet afwijzend zou staan tegenover het opnemen van een dergelijke wettelijke basis, die waarschijnlijk in de toekomst in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: “Bal”) zal zijn te vinden;
 - een grenswaarde zoals de hiervoor bedoelde grenswaarde voor stikstof (art. 3.66 lid 4 Activiteitenbesluit), geldt (nog) niet voor fosfor;
 - de grenswaarden voor stikstof lopen op tot mogelijk (vrijwel) nihil in 2027;
 - in geval van collectieve verwijdering van stikstof en fosfor is het resultaat vrijwel 100%. Voor de verwijdering van stikstof zou dat betekenen dat al vijf à zes jaar eerder aan de verwachte norm voor 2027 kan worden voldaan (in het geval er een wettelijke basis voor collectieve verwijdering komt);
 - stikstof en fosfor worden op dit moment niet meegenomen bij de bepaling van de vervuilingswaarde (uitgedrukt in vervuilingseenheden) van afvalwater ten

behoefte van de zuiveringsheffing (zie art. 122f Waterschapswet). HH Delfland heeft aangegeven dat dat naar verluidt voor stikstof wel zal gaan gebeuren.¹

7. Gelet op het voorgaande heeft HH Delfland de opvatting gehuldigd dat als stikstof wordt meegenomen bij de bepaling van de vervuilingswaarde ten behoeve van de zuiveringsheffing, het alleen gaat om die hoeveelheid stikstof die niet door - of, ingeval van collectieve verwijdering, voor - de glastuinbouwbedrijven hoeft te worden verwijderd. De vraag rijst of deze opvatting juist is, mede gezien in het licht van het gegeven dat de waarden in artikel 3.66 Activiteitenbesluit grenswaarden zijn, zodat meer stikstof mag worden verwijderd. Daarbij rijst de aanvullende vraag of dat ook moet, indien dat mogelijk is bij toepassing van de best beschikbare technieken (hierna: “BBT”) (vraag 3).
8. Ten slotte rijst de vraag dat als HH Delfland collectief méér meststoffen verwijdert dan waartoe een individueel glastuinbouwbedrijf zou zijn gehouden en daarvoor op grond van een overeenkomst van de glastuinbouwbedrijven betaling ontvangt, of dat in strijd komt met de tweewegenleer (vraag 4). Bij deze vraag speelt een rol dat:
 - de normstelling voor 2027 al eerder wordt gehaald en
 - fosfor in te lozen afvalwater niet is genormeerd, maar in geval van (collectieve) verwijdering van stikstof wel wordt mee verwijderd;
 - art. 3.66 lid 4 Activiteitenbesluit grenswaarden bevat.
9. Op de hiervoor vermelde vragen wordt hierna in de analyse afzonderlijk ingegaan.

II. Juridisch kader en analyse

II.1 Achtergrond afvalwaterzuivering van gewasbeschermingsmiddelen

10. Vanaf 1 januari 2018 geldt een zuiveringsplicht voor afvalwater uit de glastuinbouw, die inhoudt dat het afvalwater dient te worden gezuiverd van gewasbeschermingsmiddelen voordat het wordt geloosd.
11. De zuiveringsplicht is aangekondigd in de Kabinetsnota ‘Gezonde Groei, Duurzame Oogst; tweede Nota duurzame gewasbescherming’ (hierna: “Nota”).² Na bespreking van de Nota in de Tweede Kamer zijn twee moties ingediend.³ Over de uitvoering van beide

¹ Stikstof betreft een zuurstofbindende stof en zou daarom strikt genomen wel kunnen behoren tot de stof die is bedoeld in art. 122f lid 2 sub a Waterschapswet. Het element *fosfor* (P) wordt als zodanig wel genoemd in de stoffenlijst van art. 122f Waterschapswet. *Fosfaat* (P2O5) betreft een verbinding van de stoffen fosfor en zuurstof, zodat strikt genomen sprake is van een andere stof dan het zuivere *fosfor*. In dit advies is uitgegaan van de juistheid van de stelling dat stikstof en fosfaat thans geen rol spelen in het kader van de zuiveringsheffing.

² Nota Gezonde Groei, Duurzame Oogst, bijlage bij de brief van 14 mei 2013, *Kamerstukken II* 2012/13, 27 858, nr. 146. Voor een verslag van een notaoverleg: *Kamerstukken II* 2012/13, 27 858, nr. 210.

³ *Kamerstukken II* 2012-2013, 27 858, nr. 254 en nr. 259

moties hebben de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken bestuurlijk afspraken gemaakt met de brancheorganisatie voor de glastuinbouw LTO Glaskracht Nederland (hierna: “LTO”), het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de brancheorganisatie voor de gewasbeschermingsmiddelenindustrie Nefyto, de VNG en de Unie van Waterschappen. Deze afspraken zijn opgenomen in het ‘Hoofdlijnenakkoord waterzuivering glastuinbouw’ en kunnen, voor zover voor deze notitie van belang, als volgt worden samengevat:

- De belasting van het oppervlaktewater als gevolg van het lozen van afvalwater met gewasbeschermingsmiddelen door de glastuinbouw moet sterk worden teruggedrongen;
- De datum waarop glastuinbouwbedrijven op grond van de milieuwetgeving moeten beschikken over een functionerende zuiveringsvoorziening wordt, rekening houdend met zowel de milieubelangen als de economische en praktische haalbaarheid, verschoven van 1 januari 2016 naar 1 januari 2018;
- In het Activiteitenbesluit zal een zuiveringsrendement worden voorgeschreven van ten minste 95%;
- Om te komen tot een verdere beheersing van de zuiveringskosten zijn vier acties afgesproken. Een van die acties is, dat het bevoegd gezag collectieve zuiveringen of aanpassing van riool-/afvalwaterzuiveringsinstallaties mag faciliteren door waar nodig meer tijd te bieden voor het voldoen aan de zuiveringsverplichting, met een maximum van drie jaar (tot uiterlijk 1 januari 2021).

Deze laatste afspraak is in een bestuurlijk overleg tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu, LTO, Unie van Waterschappen en HH Delfland nader ingevuld. Afgesproken is om een initiatief tot aanleg en realisatie van een collectieve zuiveringsvoorziening op de AWZI in Hoek van Holland - en eventuele vergelijkbare initiatieven - in dit besluit te faciliteren, alsmede dat dit initiatief door HH Delfland en een aantal glastuinbouwbedrijven in het beheersgebied wordt ontwikkeld.

12. Het ‘Besluit van 23 juni 2017 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de vermindering van emissies van gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw en open teelten’ (hierna: het “**Besluit**”) geeft uitvoering aan de hiervoor vermelde afspraken. Blijkens de nota van toelichting beoogt het Besluit een verdere verduurzaming van de gewasbescherming door het stellen van algemene regels die technisch haalbaar en financieel betaalbaar zijn voor de betreffende sector.⁴ In de voorgestelde maatregelen is onderscheid gemaakt in het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw en in de open teelt. Ten aanzien van de glastuinbouw is in de nota van toelichting, voor zover voor de onderhavige notitie van belang, het volgende opgenomen (onderstreping toegevoegd):

⁴ Stb. 2017/305, p. 8.

“Voor bedrijven (inrichtingen) waar gewassen in een kas worden geteeld of gekweekt wordt voorgeschreven dat het lozen van afvalwater dat gewasbeschermingsmiddelen bevat, niet is toegestaan tenzij dat afvalwater wordt gezuiverd. Het gaat zowel om glastuinbouwbedrijven als om bedrijven met ondersteunend glas. (...)”

Zuivering kan op dit moment plaatsvinden door ozonisatie van het afvalwater dat gewasbeschermingsmiddelen bevat, of door toepassing van waterstofperoxide in combinatie met een behandeling met ultraviolet licht. Het zuiveringsrendement kan worden verhoogd door gebruik van een koolfilter. In theorie kan daardoor vrijwel een nullozing van gewasbeschermingsmiddelen worden gerealiseerd. Het voorschrift gaat echter uit van een zuiveringsrendement van ten minste 95%. Dat percentage is in het Hoofdlijnenakkoord als noodzakelijk voor het beperken van emissie naar de leefomgeving en economisch betaalbaar aangemerkt.

De bovengenoemde voorbeelden van zuiveringstechnieken met waterstofperoxide, ozon en actieve koolstof zijn werkzaam voor het verwijderen van werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen die bestaan uit organische verbindingen. Dit zijn de werkzame stoffen, zoals bedoeld in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, waarbij de term organisch aansluit bij dat begrip in de organische chemie. De zuiveringsplicht is niet bedoeld voor anorganische stoffen zoals metalen en evenmin voor micro-organismen die als werkzame stoffen worden ingezet; de zuiveringsvoorzieningen zijn daarvoor technisch niet geschikt. Overigens leidt het gebruik van anorganische stoffen voor zover bekend niet of beperkt tot normoverschrijdingen, zodat een zuiveringsverplichting voor deze stoffen niet aan de orde is.

(...)

De zuiveringsverplichting is bedoeld voor het afvalwater van het bedrijf, voor zover het gewasbeschermingsmiddelen bevat. Het gaat dan om het drainwater (substraatteelt) en het drainagewater (grondteelt). (...)

Het voorschrift tot zuiveren van het afvalwater geldt vanaf 1 januari 2018. Het bevoegd gezag kan bij maatwerkvoorschrift een latere datum stellen, indien ten minste twee bedrijven hun afvalwater (met daarin gewasbeschermingsmiddelen) brengen op een voorziening voor gezamenlijke (collectieve) zuivering en vervolgens het gezuiverde afvalwater lozen op oppervlaktewater of het vuilwaterriool. Het zal bij een dergelijke collectieve zuivering gaan om een vast opgestelde zuiveringsvoorziening die wordt geëxploiteerd door een samenwerkingsverband van (glastuinbouw)bedrijven. Een latere ingangsdatum van de collectieve zuiveringsverplichting is gerechtvaardigd omdat vanwege

eventuele vergunningprocedures en afstemming tussen betrokkenen de datum van 1 januari 2018 niet altijd haalbaar is. (...)

Een (collectieve) zuivering moet plaatsvinden vóórdat het afvalwater wordt geloosd op oppervlaktewater of het vuilwaterriool, tenzij de gewasbeschermingsmiddelen uit het stedelijk afvalwater worden gezuiverd door het waterschap.

Onderzocht is of het openbaar vuilwaterriool benut mag worden voor het transport van het te zuiveren afvalwater naar een private collectieve zuiveringsvoorziening. Een private zuiveringsvoorziening in het vuilwaterriool of op de rioolwaterzuiveringsinstallatie is binnen het bestaande wettelijke stelsel echter geen realistische optie. Na lozing van het bedrijfsafvalwater in een openbaar vuilwaterriool, vermengt het zich namelijk met andere afvalwaterstromen en wordt het juridisch stedelijk afvalwater. Het transport en de zuivering van het stedelijk afvalwater is bij wet opgedragen aan de gemeente respectievelijk het waterschap. Belemmeringen voor aanleg en exploitatie van een private zuiveringsvoorziening in het openbaar vuilwaterriool of de rioolwaterzuiveringsinstallatie zijn voorts dat een wettelijke basis ontbreekt om de kosten van betrokken overheden specifiek toe te rekenen aan de deelnemende bedrijven. Ook ontbreekt een regeling voor het toestaan van, en toezicht houden op een private collectieve zuiveringsvoorziening die in het vuilwaterriool zou zijn aangebracht.

Deze aspecten zijn in mindere mate aan de orde indien een waterschap (als wettelijk aangewezen zuiveringsbeheerder) de collectieve zuiveringsvoorziening realiseert en beheert, waarbij de kosten niet door het waterschap worden gedragen. Eén dergelijke collectieve zuiveringsvoorziening kan milieuvoordelen en kostenvoordelen voor bedrijven hebben boven een fors aantal kleine zuiveringsvoorzieningen, op elk afzonderlijk glastuinbouwbedrijf. Een dergelijke zuiveringsvoorziening - op de afvalwaterzuiveringsinstallatie Nieuwe Waterweg te Hoek van Holland - wordt op dit moment onderzocht door het Hoogheemraadschap van Delfland en een aantal glastuinbouwbedrijven in zijn beheersgebied. Dit initiatief, en eventuele vergelijkbare initiatieven, worden in dit besluit gefaciliteerd. Overigens is voor uitvoering ook wijziging van de Waterschapswet nodig, zodat het waterschap zijn kosten op de deelnemende bedrijven kan verhalen. Het ministerie werkt in overleg met betrokken bestuurlijke partijen een dergelijke wijziging uit. Deze wijziging van de Waterschapswet en de realisatie van de collectieve zuivering door het waterschap moeten uiterlijk op 1 januari 2021 gereed zijn. Tot dan kan op grond van artikel 3.64b uitstel worden verleend aan bedrijven voor het zuiveren, indien zij aangesloten zullen worden op een vorm van collectief zuiveren.⁵

⁵ Stb. 2017/305, p. 8-12.

13. De voorgestelde maatregel betreft dus een in beginsel individuele zuiveringsplicht, waarbij een glastuinbouwbedrijf ervoor kan kiezen een eigen zuiveringsinstallatie op het bedrijf te plaatsen of gebruik te maken van een mobiele zuiveringsinstallatie. Deze verplichting is per 1 januari 2017 opgenomen in art. 3:64a lid 1 van het Activiteitenbesluit.⁶ De verplichting geldt ingevolge het tweede lid niet indien het water na de lozing wordt geleid door een zuiveringsvoorziening die, of een zuiveringstechnisch werk dat, ten minste 95% van de gewasbeschermingsmiddelen uit het water verwijdert.
14. Naast zuivering op individueel bedrijfsniveau bestaat dus ook de mogelijkheid om de zuiveringsplicht collectief in te vullen. Gezien de hiervoor aangehaalde toelichting heeft de AMvB-wetgever onderkend dat het enige tijd kan kosten om aan die collectieve zuivering invulling te geven. Om die reden kan door middel van een maatwerkvoorschrift uitstel worden verleend van de verplichting om aan art. 3.64a lid 1 Activiteitenbesluit te voldoen, zodat individuele zuivering niet nodig is als op termijn toepassing zal worden gegeven aan collectieve zuivering. Art. 3:64b Activiteitenbesluit bepaalt daaromtrent:

1. Het bevoegd gezag kan bij maatwerkvoorschrift bepalen dat artikel 3.64a, eerste lid, niet van toepassing is indien naar zijn oordeel aannemelijk is dat uiterlijk op 1 januari 2021 het water, bedoeld in artikel 3.64a, eerste lid, wordt geleid door een collectieve zuiveringsvoorziening die of een collectief zuiveringstechnisch werk dat ten minste 95% van de werkzame stoffen die bestaan uit organische verbindingen, uit het water verwijdert.
2. Het maatwerkvoorschrift wordt verleend tot de collectieve zuiveringsvoorziening, bedoeld in het eerste lid, is gerealiseerd of tot uiterlijk 1 januari 2021.
15. Op grond van art. 3:64b Activiteitenbesluit kan het bevoegd gezag dus bij maatwerkvoorschrift bepalen dat de individuele zuiveringsplicht tijdelijk niet van toepassing is, als naar zijn oordeel aannemelijk is dat het afvalwater uiterlijk 1 januari 2021 collectief wordt gezuiverd, waarbij eveneens ten minste 95% van de gewasbeschermingsmiddelen dient te zijn verwijderd. Het maatwerkvoorschrift voorziet derhalve in een uitstelmogelijkheid van de individuele zuiveringsplicht.
16. Het stellen van maatwerkvoorschriften is expliciet aan het bevoegd gezag toegestaan. Als uitgangspunt bij het stellen van maatwerkvoorschriften geldt dat dat gebeurt in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu, omdat die voorschriften nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende

⁶ Stb. 2017/305.

BBT worden toegepast (art 2.14, lid 1 sub c Wabo, via art. 2.22 lid 2 Wabo, via art. 8.40 lid 3 Wm en via art. 8.42 lid 2 Wm).

II.2 Achtergrond afvalwaterzuivering van meststoffen

17. Art. 3.66 lid 2 en 3 Activiteitenbesluit bevat de verplichting om goed gietwater te gebruiken respectievelijk de recirculatieverplichting voor glastuinbouwbedrijven die substraatteelt toepassen. In het vierde t/m het zesde lid is de uitwerking van de emissienormen in het te lozen drainwater opgenomen, die per gewasgroep zijn vastgesteld en waarbij is gekozen voor sturing op het element stikstof. Hierover is in de nota van toelichting bij het Besluit van 14 september 2012 tot wijziging van het Activiteitenbesluit (agrarische activiteiten in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer) het volgende opgemerkt:

“Voor de substraatteelten is gekozen voor sturing op het element stikstof en niet op het element fosfor. De reden hiervoor is dat bij de substraatteelten de meststoffen stikstof en fosfor in vaste verhoudingen worden toegediend aan het gewas. Als op de vermindering van de stikstofemissie wordt gestuurd, gaat de fosforemissie door de vaste mengverhouding in gelijke mate omlaag. Onveranderd blijft dat de fosforemissie jaarlijks door de teler moet worden gemeten en gerapporteerd waardoor het bevoegd gezag inzicht houdt op de voortgang die wordt bereikt. Daarnaast wordt bij de evaluatiemomenten nagegaan of bij het terugdringen van de stikstofemissie, de fosforemissie in gelijke mate wordt gereduceerd of dat de aanpak moet worden bijgesteld.”⁷

18. Uit lid 8 bij art. 3.66 Activiteitenbesluit volgt dat het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift het tweede en derde lid niet van toepassing kan verklaren, indien de maatregelen, bedoeld in die leden niet doelmatig zijn. Art. 2.2 lid 4 Activiteitenbesluit is daarbij van overeenkomstige toepassing. Art. 3.66 lid 9 Activiteitenbesluit bepaalt ten slotte dat de leden 2 t/m 4 niet van toepassing zijn, indien het totale teeltoppervlak binnen de inrichting waarop telen of kweken van gewassen in een kas plaatsvindt, kleiner is dan 2.500 m².
19. Wat de stof fosfor ten slotte betreft, volgt reeds uit het voorgaande dat daarvoor in het Activiteitenbesluit geen emissiegrenswaarde is opgenomen. Wel bevatten de artt. 3.67 lid 2 en 3.68 Activiteitenbesluit regels ten aanzien van de bemetering, berekening en registratie van het fosforgehalte in het drainwater.

II.3 Lozingen vanuit glastuinbouwbedrijven onder de Omgevingswet

20. Onder de Omgevingswet zullen de regels over afvalwaterlozingen in de glastuinbouw worden ondergebracht in het Bal. Die regels waren aanvankelijk nog gereserveerd voor

⁷ Stb. 2012/441, p. 147.

de paragrafen 4.76 t/m 4.78, omdat gelijktijdig met de voorbereiding van het Bal de wijziging van het Activiteitenbesluit in procedure was (het hiervoor besproken Besluit (Stb. 2017/305)). Inmiddels zijn de regels opgenomen in het Bal. De nota van toelichting bij het ontwerp maart 2020 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet (ter zake het Bal) vermeldt daarover het volgende:

“Inmiddels is het Besluit van 23 juni 2017 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer in verband met de vermindering van emissies van gewasbeschermingsmiddelen in de glastuinbouw en open teelten [het Besluit, toev.] in werking getreden en kunnen de regels met dit besluit in de desbetreffende paragrafen van het Besluit activiteiten leefomgeving worden opgenomen. De systematiek van het Besluit activiteiten leefomgeving maakt het mogelijk om bij het reguleren van deze lozingen ook het omgevingsplan en de waterschapsverordening een rol te laten spelen. Dit kan met name bij onderwerpen waarbij in specifieke gevallen de gebiedssituatie een nadere concretisering of afwijking van de algemene rijksregels wenselijk maakt tot betere en eenvoudigere regels leiden, die ook door de plaats in decentrale regelgeving via koppeling aan specifieke locaties meer voorspelbaar kunnen worden gemaakt.”⁸

21. Uit het voorgaande kan - kort gezegd - worden afgeleid dat de inhoud van de huidige bepalingen ter zake van de verplichtingen om afvalwater te zuiveren van gewasbeschermingsmiddelen, alsmede de verplichting tot het naleven van de emissiegrenswaarden met betrekking tot stikstof in het drainwater, ook zal gelden onder de aanstaande Omgevingswet.
22. In het navolgende wordt kort ingegaan op het juridisch kader ter zake van de tweewegenleer en de doorkruisingsleer en het publiekrechtelijk financieringsstelsel van het watersysteembeheer en het stedelijk waterbeheer.

II.4 Tweewegenleer en doorkruisingsleer

23. De overheid kan bij de behartiging van haar bestuurstaken gebruik maken van het privaatrecht, ook als daartoe voor haar tevens een publiekrechtelijke weg open staat en wordt ook wel aangeduid als de tweewegenleer.⁹ Wel dient haar privaatrechtelijke handelen te zijn gericht op de behartiging van het aan haar opgedragen (algemene) belang en te beantwoorden aan de beginselen van behoorlijk bestuur.¹⁰

⁸ Voorjaarsversie Invoeringsbesluit Omgevingswet maart 2020 te raadplegen via <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2020/03/12/voorjaarsversie-invoeringsbesluit-omgevingswet-maart-2020>.

⁹ HR 13 april 1962, NJ 1964/366 (Kruseman); HR 2 februari 1966, NJ 1966/415 (Hogeloon); HR 19 januari 1968, NJ 1968/166 (benzinestation Eindhoven); zie voorts M.W. Scheltema & M. Scheltema, ‘Gemeenschappelijk recht, wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht’, Deventer: Kluwer 2013, p. 262 e.v.

¹⁰ HR 27 maart 1987, NJ 1987/727, m.nt. M. Scheltema (Ikon I).

24. Uit vaste rechtspraak van de Hoge Raad¹¹ volgt dat bij de beantwoording van de vraag of de privaatrechtelijke weg mag worden bewandeld als ook het publiekrecht een weg kent, een toets in twee stappen wordt gehanteerd. Ten eerste moet worden gezien of de publiekrechtelijke regeling voorziet in een antwoord op de vraag of het privaatrecht mag worden aangewend. Indien de wet daarin niet voorziet, acht de Hoge Raad in een tweede stap beslissend of het gebruik van het privaatrecht die regeling op onaanvaardbare wijze doorkruist. Bij die stap moet worden gelet op een aantal punten:
- a. De inhoud en strekking van de regeling (die mede kan blijken uit haar geschiedenis);
 - b. De wijze waarop en de mate waarin in het kader van die regeling de belangen van justitiabelen zijn beschermd, terwijl voor deze beide punten geldt dat zij dienen te worden beoordeeld tegen de achtergrond van de overige geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht, waarbij voorts van belang is of
 - c. De overheid door gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken als door gebruikmaking van de privaatrechtelijke bevoegdheid, omdat, indien dat het geval is, dit een belangrijke aanwijzing is dat er geen plaats is voor de privaatrechtelijke weg.

De doorkruisingsleer is sinds het Windmillarrest de maatstaf geworden voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van privaatrechtelijk overheidshandelen.

II.5 Financiering van het watersysteembeheer en het stedelijk waterbeheer

25. Het watersysteembeheer en het stedelijk waterbeheer (waaronder het rioleringsbeheer) worden voor een belangrijk deel gefinancierd met de opbrengst van (decentrale) bestemmingsheffingen. De wettelijke basis hiervoor is te vinden in de Waterwet (verontreinigingsheffing en grondwaterheffing), de Waterschapswet (zuiveringsheffing en watersysteemheffing) en de Gemeentewet (rioolheffing in verband met de uitvoering van de gemeentelijke watertaken). Waterschappen kunnen de kosten die worden gemaakt voor het transport en de zuivering van afvalwater verhalen via een zuiveringsheffing op alle directe en indirecte lozingen, waaronder dient te worden begrepen lozingen op de riolering en lozingen op een rioolwaterzuiveringsinstallatie.
26. De zuiveringsheffing is opgenomen in art. 122d lid 1 Waterschapswet. Dit artikel bepaalt het belastbare feit voor de zuiveringsheffing en luidt als volgt:

“1. Ter bestrijding van kosten die zijn verbonden aan de behartiging van de taak inzake het zuiveren van afvalwater, wordt onder de naam zuiveringsheffing een heffing ingesteld ter zake van afvoeren.”

¹¹ HR 26 januari 1990, NJ 1991/393, m.nt. M. Scheltema (Windmill).

27. De zuiveringsheffing is gebaseerd op het principe 'de vervuiler betaalt'.¹² Het waterschap besteedt de opbrengsten van de zuiveringsheffing slechts ter bekostiging van zijn zuiveringstaak. Zuiveringskosten zijn al die kosten die samenhangen met de uitvoering van de zuiveringstaak, ofwel die kosten die samenhangen met brengen van stoffen op een riolering of op een zuiveringstechnisch werk. Naast de kosten gemoeid met de bouw en exploitatie van zuiveringstechnische werken betreft het tevens de kosten gemoeid met planvorming, beheersing van het afvoer op de riolering (onder andere vergunningverlening en handhaving), het vastleggen, opleggen en de invordering van de zuiveringsheffing, bestuur en externe communicatie alsmede de samenwerking met gemeenten in de afvalwaterketen.¹³ De zuiveringsheffing is daarmee een zogenaamde bestemmingsheffing (en wel één ten behoeve van het zuiveringsbeheer). Voor bestemmingsheffingen geldt dat niet meer mag worden geheven dan de kosten die voor het zuiveringsbeheer worden gemaakt. Evenals bij retributies, zoals leges, mogen bestemmingsheffingen derhalve niet meer dan kostendekkend zijn.
28. Blijkens art. 122c sub a, b, c en d Waterschapswet in onderlinge samenhang gelezen wordt onder 'afvoeren' verstaan het brengen van afvalstoffen, dan wel verontreinigende of schadelijke stoffen, op een bij een gemeente in beheer zijnde voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater (een riolering) of op een werk voor het zuiveren van afvalwater of het transport van afvalwater (een zuiveringstechnisch werk), niet zijnde een riolering.
29. In art. 122e Waterschapswet is de heffingsgrondslag opgenomen. Voor de heffing geldt als grondslag de hoeveelheid en de hoedanigheid van de stoffen die in een kalenderjaar worden afgevoerd.
30. Niet alle stoffen die op een zuiveringstechnisch werk worden geloosd zijn belastbaar. Ingevolge art. 122f lid 1 Waterschapswet geldt voor de heffing als heffingsmaatstaf de vervuilingswaarde van de stoffen die jaarlijks worden afgevoerd, waarbij de vervuilingswaarde wordt uitgedrukt in vervuilingseenheden. Op grond van het tweede lid van art. 122f Waterschapswet zijn er twee categorieën belastbare stoffen: zuurstofbindende stoffen (sub a) en de stoffen chroom, koper, lood, nikkel, zilver, zink, arseen, kwik, cadmium, chloride, sulfaat en fosfor (b t/m f). Dit betreft een limitatieve opsomming, zodat voor andere dan de hiervoor opgesomde stoffen geen zuiveringsheffing kan worden geheven. Gewasbeschermingsmiddelen als zodanig behoren niet tot deze opsomming.
31. De hoogte van het belastingbedrag is afhankelijk van de mate van vervuiling van het vanuit de woon- en bedrijfsruimten afgevoerde afvalwater. Deze vervuiling wordt uitgedrukt in een aantal vervuilingseenheden. Er geldt een tarief per vervuilingseenheid. Bij glastuinbouwbedrijven wordt op grond van art. 122i

¹² Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 26-27.

¹³ Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 58.

Waterschapswet de vervuilingseenheid gesteld op drie vervuilingseenheden per hectarevloeroppervlak waarop onder glas of kunststof wordt geteeld.

32. Naast de zuiveringsheffing kan het waterschap in bepaalde gevallen ook rechten heffen ter zake van bepaalde diensten die hij verricht (retributies). Dat volgt uit art. 115 Waterschapswet. Op dit moment is een wetsvoorstel in behandeling bij de Tweede Kamer waarin wordt voorzien in aanpassing c.q. aanvulling van deze.¹⁴ Ingevolge het wetsvoorstel zou tot de diensten waarvoor een heffing kan worden opgelegd mede moeten gaan behoren het op verzoek van een glastuinbouwbedrijf uit afvalwater verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen.¹⁵ Het wetsvoorstel is als volgt toegelicht:

“Naast zuiveringsheffing kan het waterschap rechten heffen voor het genot van door het waterschap verleende diensten - voorheen ook wel (genots)retributies genoemd (artikel 115, eerste lid, onderdeel b, van de Waterschapswet). Met de rechten kunnen de kosten worden verhaald die de ten gevolge van de verleende diensten zijn gemaakt. Belangrijke voorwaarden voor heffing zijn dat de werkzaamheden plaatsvinden in het kader van de taakuitoefening van het waterschap en dat deze rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Het belang van de aanvrager van de dienst of van degene ten behoeve van wie deze plaatsvindt, dient dus bij de werkzaamheden voorop te staan.

Met het voorkomen dat gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater terechtkomen, wordt ontegenzeggelijk het algemeen belang gediend, zoals dat van het milieu en de volksgezondheid. Ook heeft het waterschap een wettelijke zorgplicht om afvalwater dat op het openbare vuilwaterriool is gebracht, te zuiveren. Niettemin is het verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen uit het afvalwater van glastuinbouwbedrijven primair een verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf, op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Indien het waterschap in het verlengde van zijn zuiveringstaak op verzoek van een teler op de rioolwaterzuiveringsinstallatie gewasbeschermingsmiddelen verwijdert, kan dus gesteld worden dat daarbij het belang van het individuele bedrijf overheerst en dat er sprake is van een dienst.

Om te verzekeren dat het verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen uit stedelijk afvalwater op verzoek van een glastuinbouwbedrijf wordt aangemerkt als een dienst, waarvoor rechten geheven kunnen worden, wordt

¹⁴ Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en van de Arbeidstijdenwet (Verzamelwet IenW 2019), Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 319, nr. 2.

¹⁵ De mogelijkheid van retributieve heffing ter zake van de verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen was overigens al opgenomen in de Verkenning Business case centrale zuivering gewasbeschermingsmiddelen AWZI Nieuwe Waterweg d.d. 29 juni 2015.

voorgesteld aan artikel 115 van de Waterschapswet een onderdeel toe te voegen, waarin dit wordt geregeld. Dit stelt een waterschap in staat de kosten van de extra voorzieningen op de rioolwaterzuiveringsinstallatie die nodig zijn, door te berekenen aan de glastuinbouwbedrijven waarvoor de voorzieningen zijn getroffen.”¹⁶

33. Met dit wetsvoorstel is naar mag worden aangenomen ook uitvoering gegeven aan het in de nota van toelichting bij de wijzigingen van het Besluit opgenomen voornemen tot aanpassing van de Waterschapswet met het oog op de collectieve zuivering (zie het hiervoor in par. 12 opgenomen citaat).
34. Tot slot een opmerking over de samenhang tussen het stelsel van heffingen, verbodsbepalingen en het vergunningstelsel. Deze zijn alle instrumenten om de beleidsdoelstelling van schoner oppervlaktewater te realiseren. In hun normatieve werking verschillen zij echter: het vergunningstelsel en algemene verbodsbepalingen richten zich op het normeren van lozingsgedrag (wat wel en niet mag), het heffingstelsel is er primair op gericht dat de vervuiler betaalt voor de mate van verontreiniging van het afvalwater. Het al dan niet naleven van de vergunningsvoorwaarden of algemene regels is niet van belang voor de aanslagoplegging in het kader van de heffing.

II.6 Beantwoording vraag 1

35. Tegen de achtergrond van het hiervoor vermelde juridisch kader met betrekking tot de achtergrond van de zuiveringsplicht in art. 3.64a Activiteitenbesluit, de tweewegen- en doorkruisingsleer en de financiering van het watersysteem en waterbeheer dient de eerste vraag te worden beantwoord. Die vraag komt in wezen erop neer of de betaling door de in het collectief verenigde glastuinbouwbedrijven voor het surplus op de 95% verplicht te verwijderen gewasbeschermingsmiddelen door middel van de collectieve zuiveringsinstallatie in strijd is met de tweewegenleer, althans een onaanvaardbare doorkruising oplevert van het publiekrecht.
36. Voordat die vraag daadwerkelijk wordt beantwoord, zij opgemerkt dat de tweewegenleer/doorkruisingsleer zich in de onderhavige situatie op twee manieren kan manifesteren: enerzijds milieurechtelijk (wordt het Activiteitenbesluit (onaanvaardbaar) doorkruist als met de glastuinbouwbedrijven wordt afgesproken dat zij de kosten betalen voor de verwijdering van de hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen bovenop het wettelijke minimum van 95%?) en anderzijds fiscaalrechtelijk (wordt de Waterschapswet (onaanvaardbaar) doorkruist als met de glastuinbouwbedrijven wordt afgesproken dat de kosten voor de collectieve

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 319, nr. 3, p. 2-3.

zuiveringsinstallatie en de 100% verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen geheel voor hun rekening komen?).

37. Milieurechtelijk gezien is naar onze mening geen sprake van strijd met de tweewegenleer/doorkruisingsleer. Daartoe geldt het volgende. Het Activiteitenbesluit geeft geen antwoord op de vraag of het privaatrecht mag worden gebruikt, zodat moet worden gezien of sprake is van doorkruising van het Activiteitenbesluit en indien dat het geval is, of die doorkruising (al dan niet) onaanvaardbaar is.
38. De zuiveringsplicht voor de glastuintuinbouwbedrijven, die ook collectief kan worden ingevuld, is opgenomen in art. 3.64a Activiteitenbesluit. Het doelvoorschrift dat ten minste 95% van het afvalwater dient te zijn gezuiverd van gewasbeschermingsmiddelen is dus reeds in het publiekrecht gegeven. De te sluiten overeenkomst beoogt naar wij begrijpen slechts afspraken rondom de uitvoering van de naleving van het voorschrift vast te leggen en legt op zichzelf geen (verdergaande) verplichting aan de glastuinbouwbedrijven op tot verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen uit het afvalwater.
39. Daaraan doet niet af dat de deelnemende glastuinbouwbedrijven op grond van deze overeenkomst zullen moeten bijdragen aan het extra rendement dat door middel van de collectieve zuivering zal (kunnen) worden gerealiseerd. Gelet op de uit de rechtspraak volgende doorkruisingscriteria, is in dit verband in de eerste plaats van belang dat de artt. 3.64a en 3.64b Activiteitenbesluit erop zijn gericht om de zuiveringsverplichting collectief te regelen én dat de voorgestane opzet uitdrukkelijk is onderkend door de AMvB-wetgever. Uit de nota van toelichting volgt immers dat het hem juist voor ogen heeft gestaan om met deze bepalingen een regeling te creëren die meebrengt dat het afvalwater niet alleen individueel, maar ook collectief kan worden gezuiverd, waarbij gebruik wordt gemaakt van een installatie die door HH Delfland wordt gefaciliteerd en beheerd. Daarnaast blijkt uit die toelichting dat de AMvB-wetgever heeft overwogen dat met de collectieve invulling van de zuiveringsplicht, milieuvoordelen worden gerealiseerd en daarbij zelfs heeft erkend dat een hoger milieuvoordeel kan worden bereikt.¹⁷ Dit laatste sluit overigens aan bij het gegeven dat in art. 3.64a Activiteitenbesluit is vastgelegd dat er een rendement van “tenminste” 95% moet worden bereikt, in die zin dat ook hieruit blijkt dat de AMvB-wetgever heeft onderkend dat een groter rendement zeker niet is uitgesloten (vgl. ook de in art. 2.1 activiteitenbesluit opgenomen zorgplicht).
40. Voorts geldt ten aanzien van de mate waarin in het kader van art. 3.64a en 3.64b Activiteitenbesluit versus de te sluiten overeenkomst de belangen van de

¹⁷ Zie o.a. het in deze notitie opgenomen citaat van p. 7 van de nota van toelichting, waarin een verklaring voor de 95% is gegeven en waarin is aangegeven dat in theorie een nullozing kan worden gerealiseerd. Zie voorts het eveneens in deze notitie opgenomen citaat van p. 9 van de nota van toelichting, waarin de onderhavige situatie wordt besproken en waarin door de AMvB-wetgever is onderkend dat een collectieve zuivering naast kostenvoordelen, ook milieuvoordelen kan hebben (en dus niet alleen voor wat betreft het te behalen rendement, maar ook voor het soort geloosde stoffen).

glastuinbouwbedrijven worden beschermd, dat de te sluiten overeenkomst vrijwillig is (zij kunnen immers nog steeds kiezen voor individuele zuivering) en dat daarin voor de glastuinbouwbedrijven bovendien financiële en operationele voordelen zijn verdisconteerd, die er niet zouden zijn in het geval van een individuele invulling van de zuiveringsplicht.

41. Uit milieurechtelijk oogpunt concluderen wij derhalve dat met de voorgestane opzet tot collectieve zuivering, waarbij meer dan 95% van de gewasbeschermingsmiddelen uit het afvalwater zal worden verwijderd, geen sprake is van doorkruising, althans dat die opzet in elk geval geen onaanvaardbare doorkruising oplevert van de relevante bepalingen in het Activiteitenbesluit.
42. Ook vanuit fiscaalrechtelijk oogpunt met betrekking tot het aspect van kostenverhaal zijn wij van mening dat het HH Delfland vrijstaat om een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten met de glastuinbouwbedrijven, waarin afspraken zijn opgenomen ter zake het faciliteren van de collectieve zuiveringsinstallatie. Die overeenkomst, die dus privaatrechtelijk kostenverhaal mogelijk maakt, ook voor de verwijdering van de hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen waartoe de glastuinbouwbedrijven wettelijk niet zijn gehouden ("het surplus") levert ons inziens geen onaanvaardbare doorkruising op van de Waterschapswet.
43. Zoals reeds uit het voorgaande volgt, heeft de AMvB-wetgever in de nota van toelichting bij het Besluit uitdrukkelijk de met de collectieve zuiveringsinstallatie gepaard gaande hoge(re) milieuvoordelen erkend. Hij heeft daarbij bovendien onderkend dat hiervoor afspraken moeten worden gemaakt en in het bijzonder dat over kostenverhaal moet worden nagedacht. Om de kosten voor collectieve zuivering bij realisatie en beheer door het waterschap te kunnen verhalen op de glastuinbouwbedrijven, heeft de AMvB-wetgever aangegeven dat aanpassing van de Waterschapswet nodig is. De overweging maakt niet duidelijk waarom nu precies de Waterschapswet dient te worden aangepast, maar uit het hiervoor reeds besproken wetsvoorstel waarbij art. 115 Waterschapswet wordt aangepast, blijkt dat de wetgever de mogelijkheid wil introduceren de heffing van een retributie mogelijk te maken voor het op verzoek verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen door het waterschap.
44. Verder kan de overweging van de AMvB-wetgever in de nota van toelichting op twee manieren worden gelezen. Enerzijds zo dat om kostenverhaal *publiekrechtelijk* te regelen, de Waterschapswet dient te worden aangepast. Dat betekent, zo kan worden betoogd, dat deze overweging zo kan worden begrepen dat voor *privaatrechtelijk* kostenverhaal, de Waterschapswet niet hoeft te worden aangepast. In dat verband valt ook steun te ontleen aan het wetsvoorstel, waarmee slechts een publiekrechtelijk kader wordt gecreëerd voor heffing van een retributie. Anderzijds kan de overweging zo worden gelezen dat het de AMvB-wetgever kennelijk voor ogen stond dat kostenverhaal (louter) publiekrechtelijk kan plaatsvinden.

45. Voor zover de overweging uit de nota van toelichting bij het Besluit dat voor het verhaal van kosten de Waterschapswet moet worden aangepast, zo moet worden gelezen dat hieruit de kennelijke wens van de AMvB-wetgever volgt om het kostenverhaal publiekrechtelijk te regelen, signaleren wij hier een potentieel risico op onaanvaardbare doorkruising. Betoogd zou immers kunnen worden dat bij die lezing een privaatrechtelijke overeenkomst tot verhaal van kosten ingevolge de a-grond uit de Windmilltoets een onaanvaardbare doorkruising oplevert van art. 3.64a Activiteitenbesluit en de Waterschapswet, omdat deze opvatting van de regelgever een aanwijzing zou kunnen zijn dat het publiekrechtelijke spoor moet worden bewandeld. Tegelijkertijd achten wij deze lezing niet plausibel, omdat nu juist de nota van toelichting bij het Besluit is toegesneden op de voorgestane opzet waarbij voor de realisatie en het beheer van de collectieve zuiveringsinstallatie afspraken dienen te worden gemaakt met de glastuinbouwbedrijven. De AMvB-wetgever heeft immers uitdrukkelijk voor ogen gehad dat de collectieve zuivering kan leiden tot een omvangrijkere zuivering ("nullozing"), terwijl de hiermee gepaard gaande kosten integraal op de glastuinbouwbedrijven moeten kunnen worden verhaald. Gelet daarop achten wij het risico dat met de privaatrechtelijke overeenkomsten waarin afspraken zijn opgenomen met betrekking tot kostenverhaal sprake is van een onaanvaardbare doorkruising, niet reëel.
46. Voormelde conclusie wordt bovendien ondersteund door het gegeven dat ook op basis van de andere doorkruisingscriteria (b en c uit het Windmillarrest) geen sprake kan zijn van een onaanvaardbare doorkruising van de Waterschapswet. Feit blijft immers dat de overeenkomst niet verplicht tot (verdergaande) zuivering van het afvalwater - die verplichting op zichzelf volgt immers uit art. 3.64a Activiteitenbesluit en behelst een minimumnorm - en publiekrechtelijk kostenverhaal op dit moment niet mogelijk is, gelet op het feit dat de Waterschapswet daarop (nog) niet is aangepast, zodat thans geen zelfde of een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt.
47. Zoals reeds is opgenomen in het juridisch kader, zijn de regels ten aanzien van de lozing en zuivering van afvalwater in de glastuinbouw straks onder de Omgevingswet niet (wezenlijk) anders. Het antwoord op en de motivering bij deze vraag zal daarom ook op de regels in het Bal in par. 4.76 en 4.77 van toepassing zijn.

II.7 Beantwoording vraag 2

48. De tweede vraag komt erop neer of de glastuinbouwbedrijven minder betaling voor de collectieve zuiveringsinstallatie kunnen bedingen, op grond van het feit dat de belastingplichtigen voor de zuiveringsheffing niet meebetalen aan de collectieve zuiveringsinstallatie, terwijl die er tevens voor zorgt dat ook medicijnresten worden verwijderd waardoor de belastingplichtigen ook zijn gebaat bij de collectieve zuiveringsinstallatie. Ingevolge de limitatieve opsomming van art. 122f Waterschapswet wordt ten aanzien van de voor medicijnresten geen zuiveringsheffing opgelegd. De belastingplichtigen krijgen dus als gevolg van de collectieve zuiveringsinstallatie niet

een lagere zuiveringsheffing opgelegd, maar worden door die installatie wel voorzien van schoner afvalwater en daarmee uiteindelijk van schoner drinkwater.

49. Uitgangspunt bij de betaling van de zuiveringsheffing op grond van art. 122d Waterschapswet is dat de glastuinbouwbedrijven betalen voor het aantal vervuilingseenheden, ofwel de hoeveelheid stoffen die door hen wordt afgevoerd op de riolering c.q. het zuiveringstechnisch werk. Dit uitgangspunt brengt mee dat de glastuinbouwbedrijven in de zuiveringsheffing niet kunnen worden aangeslagen voor afvalstoffen die niet door hen in het afvalwater worden gebracht. Het aangaan van een overeenkomst waarin de glastuinbouwbedrijven met HH Delfland afspreken dat de kosten voor de collectieve zuiveringsinstallatie geheel voor rekening komen van de glastuinbouwbedrijven, staat echter los van de zuiveringsheffing.
50. Naar onze mening kan immers het gegeven dat de collectieve zuiveringsinstallatie ook andere stoffen uit het afvalwater verwijderd dan die daarin door de glastuinbouwbedrijven zijn aangebracht, worden gezien als een gunstig neveneffect van de collectieve zuiveringsinstallatie. Zolang de glastuinbouwbedrijven vrijwillig overeenkomen dat zij betalen voor de gehele collectieve zuiveringsinstallatie, geldt dat het bijkomende gevolg dat niet alleen de gewasbeschermingsmiddelen worden verwijderd, maar ook medicijnresten, ook voor hun rekening komt. Het staat partijen immers vrij om die afspraak te maken. Zolang HH Delfland hierover jegens de glastuinbouwbedrijven transparant communiceert bij het sluiten van de overeenkomst en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur daarbij in acht neemt, levert het ten aanzien van de zuiveringsheffing geen problemen op. Wat betreft het aspect van transparantie en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, verdient het ons inziens aanbeveling om in de te sluiten overeenkomst, bijvoorbeeld in de considerans daarvan, op te nemen dat het partijen bekend is dat ook anderen profijt hebben van de installatie, maar dat dit door partijen wordt beschouwd als een gunstig neveneffect. Overigens geldt naar onze mening dat het van belang is om voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst inzicht te krijgen in de omvang van het neveneffect. Het verdient dus aanbeveling om te kwantificeren hoe groot de neveneffecten naar verwachting zullen zijn.

II.8 Beantwoording vraag 3

51. De derde vraag ziet op de collectieve verwijdering van de meststoffen stikstof en fosfor en komt erop neer of de opvatting juist is dat als stikstof wordt meegenomen bij de bepaling van de vervuilingswaarde ten behoeve van de zuiveringsheffing, het alleen gaat om die hoeveelheid stikstof die niet door (of ingeval van collectieve verwijdering voor) de glastuinbouwbedrijven hoeft te worden verwijderd.

52. Zoals reeds hiervoor is opgemerkt¹⁸, wordt in deze notitie ervan uitgegaan dat ingevolge art. 122f Waterschapswet de stoffen stikstof en fosfaat thans niet worden meegenomen bij de bepaling van de vervuilingswaarde van afvalwater ten behoeve van de zuiveringsheffing. Aangenomen wordt derhalve dat voor het verwijderen van deze stoffen op dit moment (nog) een wettelijke grondslag ontbreekt om een zuiveringsheffing op te leggen. De Commissie Aanpassing Belastingstelsel (hierna: “CAB”) heeft onderzoek gedaan naar een aanpassing van het belastingstelsel, waarbij ook het systeem van de zuiveringsheffing is onderzocht. De CAB heeft voorgesteld om een nieuwe heffingsformule te hanteren en heeft daarbij twee beginselen tot uitgangspunt genomen: (1) de kostenveroorzaker betaalt en (2) de vervuiler betaalt. In de voorgestelde heffingsformule komt de wens tot uitdrukking om de milieubelastende analyses op basis van chemisch zuurstofverbruik (CZV) en stikstof (N-Kjeldahl) te vervangen door de minder milieubelastende analyses op totale organische koolstof (ook wel aangeduid als “Total Organic Carbon”) en het zogenaamde N-totaal dat het totaal aan stikstof omvat. Ook is voorgesteld om fosfaat (het zogenaamde P-totaal dat het totaal aan fosfor omvat) als nieuwe component te betrekken in de zuiveringsheffing.¹⁹ De CAB heeft ten slotte voorgesteld de waterschappen de mogelijkheid te geven om voor glastuinbouwbedrijven in geval van substraatteelt een reductie op het forfait toe te passen als die bedrijven de doelstelling betreffende de emissie van stikstof (en daarmee ook indirect fosfor, zie par. 17-19 van deze bijlage) hebben gerealiseerd.²⁰
53. Ervan uitgaande dat stikstof (en mogelijk ook fosfaat) in de toekomst (wel) als zodanig zal worden meegenomen bij de bepaling van de vervuilingswaarde van afvalwater, geldt evenwel ook het uitgangspunt dat het al dan niet naleven van vergunningsvoorwaarden of algemene regels, zoals bijv. art. 3.66 Activiteitenbesluit niet van belang is voor de aanslagoplegging in het kader van de zuiveringsheffing. Dat betekent dat zodra stikstof (en mogelijk ook fosfaat) in de toekomst wordt meegenomen in de bepaling van de vervuilingswaarde, de hoogte van de zuiveringsheffing derhalve (mede) zal worden bepaald op het aantal hoeveelheden stikstof dat zich in het afvalwater bevindt; de werkelijke hoeveelheid dus. De verplichting van art. 3.66 lid 4 Activiteitenbesluit brengt dan niet mee dat slechts voor het surplus de zuiveringsheffing mag worden opgelegd.
54. Voorts is de vraag voorgelegd of de samenloop van collectieve zuivering van fosfor (en stikstof) met de zuiveringsheffing toelaatbaar is. Een glastuinbouwbedrijf dat deelneemt aan de collectieve zuivering kan immers op grond van art. 122f Waterschapswet reeds via de zuiveringsheffing zijn belast voor het lozen van fosfor. In dat verband merken wij op dat deze mogelijke samenloop in de praktijk thans geen probleem lijkt te vormen, omdat het Hoogheemraadschap de stof fosfor niet betreft in

¹⁸ Zie voetnoot 1 bij par. 6 van deze bijlage.

¹⁹ Commissie Aanpassing Belastingstelsel, *Waterschapsbelastingen: klaar voor de toekomst. Profijt, kosten en vervuiling scherper in beeld* (consultatieversie 2018), par. 5.3.4 e.v. Zie voorts, I. Bisschops e.a., ‘De theoretische zuurstofvraag van huishoudelijk afvalwater opnieuw bepaald’, *H2O-Online* 17 oktober 2018, p. 1.

²⁰ Commissie Aanpassing Belastingstelsel, *Waterschapsbelastingen: klaar voor de toekomst. Profijt, kosten en vervuiling scherper in beeld* (consultatieversie 2018), par. 5.3.7.

de zuiveringsheffing. Er is dus in zoverre geen sprake van een dubbele betaling. Ook wanneer dit anders zou zijn en er wel zuiveringsheffing ter zake van fosfor zou worden geheven, kan worden betoogd dat er op macroniveau geen sprake is van dubbele betaling. Als het Hoogheemraadschap als gevolg van de collectieve zuivering van fosfor minder kosten maakt voor de zuivering zal dat (vanwege de opbrengstlimiet) tot uitdrukking komen in een lagere zuiveringsheffing. Per saldo vindt er dan geen dubbele betaling plaats. Op microniveau kan dat evenwel anders zijn: een glastuinbouwbedrijf dat deelneemt aan de collectiviteit betaalt potentieel ook via de zuiveringsheffing voor de verwijdering van fosfor, omdat het belastbaar feit zich nu eenmaal voordoet. Denkbaar is dat het Hoogheemraadschap in een dergelijk geval de uitvoeringssfeer voorziet in een (ambtshalve) vermindering van de zuiveringsheffing. Als andere belastingplichtigen - die niet deelnemen aan de collectieve zuivering - vervolgens met een beroep op het gelijkheidsbeginsel zouden betogen dat een dergelijke vermindering ook ten aanzien van hen moet plaatsvinden, zou het Hoogheemraadschap kunnen betogen dat er geen sprake is van gelijke gevallen, althans dat er een rechtvaardiging is voor de vermindering die is toegepast ten aanzien van glastuinbouwbedrijven die wel deelnemen aan de collectiviteit.

II.9 Beantwoording vraag 4

55. De vierde vraag stelt opnieuw de tweewegenleer aan de orde en komt erop neer dat als HH Delfland ten behoeve van het collectief glastuinbouwbedrijven meer meststoffen verwijdert dan waartoe een glastuinbouwbedrijf individueel zou zijn gehouden (voor lozing), en daarvoor op grond van een overeenkomst een betaling ontvangt, of het ontvangen van die betaling voor het meerdere is toegestaan. Collectieve verwijdering van meststoffen vindt anders dan in het geval van de verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen niet plaats door middel van een aanvullende zuiveringsstap, maar door een verdere optimalisatie van het reguliere zuiveringsproces op de AWZI.
56. Wat betreft het deelaspect in de aan ons voorgelegde vraag of de collectieve verwijdering van meststoffen en het sluiten van een overeenkomst ten behoeve van het daarmee gepaard gaande kostenverhaal in strijd is met de tweewegenleer/doorkruisingsleer, geldt kort gezegd hetzelfde als ten aanzien van de collectieve verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen. Noch milieurechtelijk noch ten aanzien van privaatrechtelijk kostenverhaal achten wij risico's aanwezig op een (onaanvaardbare) doorkruising van het publiekrecht.
57. Zoals reeds door Jaap van der Gouw (HH Delfland) is opgemerkt, ontbreekt weliswaar een met art. 3.64a Activiteitenbesluit vergelijkbare wettelijke basis voor de collectieve verwijdering van meststoffen, maar art. 3.66 Activiteitenbesluit bevat wel een individuele publiekrechtelijke verplichting tot verwijdering van stikstof (art. 3.66 lid 4 Activiteitenbesluit voor stikstof). En hoewel, zoals uit het hiervoor weergegeven juridisch kader volgt, voor de meststof fosfor thans in het Activiteitenbesluit een

verwijderingsverplichting ontbreekt, bestaat daarvoor een heldere verklaring. Die komt er op neer dat de AMvB-wetgever, vanwege de relatie tussen stikstof en fosfor, het niet nodig heeft geacht om ook voor fosfor een grenswaarde op te nemen. Het beperken van de toegestane hoeveelheid te lozen stikstof leidt vanwege de vaste mengverhouding namelijk ook tot een beperking van fosfor. Als gevolg van de emissiegrenswaarde voor stikstof zal *de facto* dus wel een emissiegrenswaarde voor fosfor (moeten) worden bereikt.

58. Aangezien de te sluiten overeenkomst - naar wij begrijpen - op zichzelf geen aanvullende verplichtingen in het leven zal roepen ten opzichte van deze emissiegrenswaarden, lijkt van een onaanvaardbare doorkruising (ook) in zoverre geen sprake. Daaraan doet niet af dat de deelnemende glastuinbouwbedrijven zullen (moeten) bijdragen aan de extra milieuwinst. Voorstelbaar is namelijk dat een maatwerkvoorschrift op grond van art. 2.2a Activiteitenbesluit wordt vastgesteld waarmee de publiekrechtelijke verplichting voor de glastuinbouwbedrijven in het leven kan worden geroepen om het afvalwater volledig en collectief te zuiveren van stikstof. Art. 2.2a Activiteitenbesluit luidt als volgt:

“Indien er sprake is van een zodanige combinatie van meerdere activiteiten, dat een scheiding van het afvalwater, afkomstig van die activiteiten, niet doelmatig is, kan het bevoegd gezag, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, op verzoek van de aanvrager bij maatwerkvoorschrift aan het lozen voorwaarden stellen, die afwijken van de voorwaarden die aan het lozen als gevolg van een afzonderlijke activiteit bij of krachtens hoofdstuk 3 of 4 zijn gesteld.”

59. Dit artikel is van toepassing op type A, B en C-inrichtingen, die laatste voor zover er activiteiten worden verricht waarop hoofdstuk Activiteitenbesluit van toepassing is. Mede gezien de toelichting op dit artikel²¹, waaruit volgt dat dit artikel voorziet in de mogelijkheid om uit het oogpunt van doelmatigheid, afvalwaterstromen gecombineerd te behandelen, achten wij voorstelbaar dat met een maatwerkvoorschrift dat op dit artikel is gebaseerd, een met art. 3.64a lid 2 Activiteitenbesluit vergelijkbaar resultaat wordt behaald. Aangezien op grond van art. 2.2a Activiteitenbesluit integraal van de in hoofdstuk 3 opgenomen regels kan worden afgeweken, zou bij maatwerkvoorschrift kunnen worden bepaald dat art. 3.66 lid 4 Activiteitenbesluit voor zover het de grenswaarde voor stikstof betreft niet van toepassing is, op voorwaarde dat de afvalwaterstromen worden geloosd op een zuiveringsvoorziening die, of een zuiveringstechnisch werk dat, stikstof (en fosfor) volledig uit het water verwijderd.²²

²¹ Stb. 2009/479.

²² Hoewel artikel 2.2a Activiteitenbesluit strikt genomen niet voor deze situatie geschreven lijkt te zijn, verzetten de tekst van dit artikel en de toelichting daarop zich niet tegen deze toepassing. Op dit moment bestaat hier nog geen jurisprudentie over.

60. Hoewel het wellicht niet noodzakelijk is om zo'n maatwerkvoorschrift vast te stellen om het door het HH van Delfland gewenste doel te bereiken, is de omstandigheid dat die mogelijkheid bestaat een belangrijke aanwijzing dat van een onaanvaardbare doorkruising geen sprake is. De te sluiten overeenkomst zal dan immers slechts dienen ter uitvoering van hetgeen via het publiekrecht kan worden geregeld, ook voor zover het om het (privaatrechtelijk) kostenverhaal gaat. Het faciliteren (en optimaliseren) van de verplichting onder art. 3.66 lid 4 Activiteitenbesluit, dan wel het maatwerkvoorschrift, rechtvaardigt op zichzelf immers dat daarvoor een betaling wordt gevraagd. De omstandigheid dat de normstelling voor 2027 eerder zal worden gehaald en de rol van BBT, doen bij de beantwoording van de onderhavige vraag dan op zichzelf niet meer ter zake.
61. Zoals reeds is opgenomen in het juridisch kader, zijn de regels ten aanzien van de lozing en zuivering van afvalwater in de glastuinbouw straks onder de Omgevingswet niet (wezenlijk) anders. Het antwoord op en de motivering bij deze vraag zal daarom ook op de regels in het Bal in par. 4.78 van toepassing zijn.
