

ZUIVERINGS- EN VERONTREINIGINGSHEFFING

SAMENVATTING

Om te bepalen hoeveel zuiveringsheffing of verontreinigingsheffing bedrijven moeten betalen, stellen waterschappen de vervuilingswaarde van het van de bedrijven afkomstige afvalwater vast. De waterschappen maken hiervoor gebruik van een reeds lang bestaande analysemethode. Bij deze analysemethode moet gebruik worden gemaakt van mens- en milieubelastende stoffen. De waterschappen hebben het gebruik van deze stoffen als een urgent knelpunt benoemd waarvoor in het traject Aanpassing Belastingstelsel 2020 een oplossing moet komen. Aan de stuurgroep is gevraagd voorstellen te ontwikkelen om de heffingsformule voor de zuiverings- en de verontreinigingsheffing zodanig aan te passen dat waterschappen bij het bepalen van de vervuilingswaarde geen gebruik meer hoeven te maken van mens- en milieubelastende stoffen. Het knelpunt dat moet worden opgelost is dus het gebruik van deze mens- en milieubelastende stoffen. Omdat het knelpunt in de analysemethode zit, blijft de basis onder de heffing (hoeveelheid zuurstofverbruik) onveranderd.

De stuurgroep heeft gezocht naar een andere methode om zuurstofverbruik te meten. De oplossing is gevonden door in de heffingsformule twee nieuwe parameters en een omrekenfactor voor de bepaling van het zuurstofverbruik te hanteren. De oplossing met twee nieuwe parameters en een omrekenfactor zorgt ervoor dat de totale vervuilingswaarde, en daarmee het tarief, ongeveer gelijk blijft. Individuele bedrijven kunnen meer- of minder gaan betalen. Voor de (enkele) situaties dat het verschil als gevolg van de nieuwe analysemethode voor bedrijven tot een te hoge aanslag zou leiden, wordt via een afwijkmogelijkheid een voorziening aan bedrijven aangereikt.

VOORGESTELD BESLUIT:

1. Te besluiten om in de analysemethode geen gebruik meer te maken van mens- en milieubelastende stoffen door de parameters waarmee het zuurstofverbruik in de zuiverings- en verontreinigingsheffing wordt gemeten te veranderen in TOC en N-totaal, waarbij nitriet en nitraat in mindering worden gebracht, en dit in de heffingsformule op te nemen.
2. Bij TOC gebruik te maken van een vaste omrekenfactor 3 en een protocol, waarmee bedrijven die aanmerkelijk kunnen maken dat de factor 3 in een duidelijk te hoge vervuilingswaarde zou resulteren, onderbouwd kunnen afwijken van de factor 3, zoals beschreven in deze notitie.
3. Te bepalen dat het afwijkprotocol vooralsnog alleen voorziet in een afwijkmogelijkheid voor bedrijven waarbij het resultaat van de nieuwe formule een te hoge vervuilingswaarde oplevert, en niet in de mogelijkheid voor een waterschap om een te lage vervuilingswaarde als gevolg van de nieuwe formule te corrigeren. Als in de toekomst mocht blijken dat toepassing van de factor 3 bij bepaalde bedrijven of bedrijfstakken structureel een te lage vervuilingswaarde oplevert, zullen de waterschappen de mogelijkheden bezien om het afwijkprotocol hierop aan te passen.
4. Deze voorstellen te presenteren aan de AB's en de stakeholders en de definitieve besluiten voor te leggen aan de vijfde en laatste stuurgroepbijeenkomst in oktober 2020.

Leeswijzer

We hebben ervoor gekozen om een zelfstandig leesbaar stuk te schrijven voor de besluitvorming door de stuurgroep over de heffingsformule van de zuivering- en verontreinigingsheffing. Hierdoor bevatten de eerste twee paragrafen herhalingen van voorgaande stuurgroepnotities. In hoofdtekst van de notitie staat de grote lijn verwoord. Voor detailuitleg en berekeningen verwijzen wij naar bijlage SAB4-6b.



STUURGROEPNOTITIE HEFFINGSFORMULE ZUIVERINGS- EN VERONTREINIGINGSHEFFING

Inleiding

Deze notitie is opgesteld ter ondersteuning van de besluitvorming door de stuurgroep van het traject 'Aanpassing Belastingstelsel 2020'. De Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen heeft in december 2019 opdracht gegeven tot een kort traject waarin alleen de meest urgente knelpunten in het stelsel worden aangepakt en verder enkele meekoppelkansen worden meegenomen. Binnen de zuiverings- en verontreinigingsheffing is het meest urgente knelpunt dat moet worden opgelost het vervangen van de mens- en milieubelastende stoffen die nu op grond van de heffingsformule moeten worden gebruikt bij de bepaling van de vervuilingswaarde. De vervuilingswaarde is de basis voor de belastingheffing. De stuurgroep heeft de opdracht een heffingsformule te ontwikkelen waardoor bij het bepalen van de vervuilingswaarde geen gebruik meer wordt gemaakt van mens- en milieubelastende stoffen. Deze notitie bevat een oplossing voor dit probleem.

1. Aanloop naar huidige opdracht en traject

In het najaar van 2014 is de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) gestart met een fundamenteel onderzoek naar het huidige belastingstelsel, mede ingegeven door de adviezen van de OESO. Het definitief advies van de CAB aan het bestuur van de Unie van Waterschappen kwam 3,5 jaar later, in mei 2018. In aanloop naar de Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen in december 2018 bleek dat er onvoldoende draagvlak voor besluitvorming over de voorstellen van de CAB was.

Tijdens de Ledenvergadering van 14 juni 2019 is er na een open gesprek besloten door te gaan met de aanpassing van het stelsel omdat er verschillende waterschappen zijn die tegen de grenzen van het huidige systeem aanlopen en er een urgent knelpunt in de zuiverings- en verontreinigingsheffing is. De inhoud van dit 'vervolgtraject' is in juli en in augustus 2019 opgesteld met bestuurlijke en ambtelijke inbreng van de waterschappen. Eensgezindheid tussen 21 waterschappen is de basis voor het gemeenschappelijke opdracht waarin draagvlak voor het uiteindelijke voorstel voorop staat. De conceptopdracht voor het vervolg lag in december 2019 ter besluitvorming in de ledenvergadering.

2. Opdracht van de Ledenvergadering (december 2019)

Op 13 december 2019 heeft de Ledenvergadering de opdracht aan de huidige stuurgroep vastgesteld. De aanhef van de opdracht geeft een goede weergave van de wijze waarop de waterschappen tegen het vervolgtraject aankijken: een eigen belastingstelsel is de beste garantie voor waterveiligheid, voldoende en schoon oppervlaktewater. De waterschappen hechten er aan om zelf regie te hebben en houden op de vormgeving van het stelsel. Als het stelsel knelt voor sommige waterschappen, dan zijn de waterschappen die geen knelpunten ervaren solidair. Er werd een brede urgentie gevoeld om er samen uit te komen. Als gevolg van deze urgentie is gekozen voor een beperkte en overzichtelijke opdracht, waarin vooral de urgente knelpunten worden aangepakt. Daarnaast wordt een aantal gunstige meekoppelkansen, *no-regret* maatregelen, meegenomen.

Wat betreft de zuiverings- en verontreinigingsheffing is in de opdracht één op te lossen urgent knelpunt opgenomen: het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen bij het voor de aanslagoplegging noodzakelijk bepalen van de vervuilingswaarde van het afvalwater. De opdracht maakt duidelijk dat de basis voor de heffingsgrondslag ongewijzigd blijft. Dit betekent dat het urgente knelpunt moet worden opgelost met een heffingsformule die gebaseerd blijft op het zuurstofverbruik van de vervuilende stoffen die in het afvalwater aanwezig zijn.

Naast de bovenbeschreven opdracht aan de stuurgroep heeft de Ledenvergadering het Uniebestuur gevraagd om een voorstel te doen voor een proces van 'permanent onderhoud' aan het belastingstelsel. Dit verzoek is echter nadrukkelijk geen onderdeel van het huidige traject van de stuurgroep. De waterschappen koesteren de wens om het systeem wendbaarder aan te laten sluiten bij steeds veranderende

omgeving. Onderwerpen die richting de LV van december 2019 zijn ingebracht en geen onderdeel zijn van de opdracht, kunnen een plaats krijgen in dit spoor, bijvoorbeeld een andere indeling van het woonruimteforfait. Het uitdenken van dit proces vergt intensieve afstemming met lenW, onder andere vanwege de complexe wetswijziging die hiervoor noodzakelijk is.

De voorbereiding van de uitvoering van de huidige opdracht aan de stuurgroep is gestart na de Ledenvergadering van december 2019, waarna de stuurgroep voor het eerst bijeen is gekomen op 30 januari. Het traject van de stuurgroep eindigt met een definitief voorstel aan de besturen van de waterschappen. Besluitvorming in de ledenvergadering is gepland in december 2020.

3. Voorgaande besluitvorming van de stuurgroep

De opdracht aan de stuurgroep gaat uit van één urgent knelpunt binnen de zuiverings- en verontreinigingsheffing en dat is het oplossen van het probleem van het huidige gebruik van mens- en milieubelastende stoffen bij het bepalen van de vervuilingswaarde van afvalwater. Dit hangt samen met de analysemethode die op dit moment wordt gebruikt. De parameters die op dit moment in de heffingsformule zijn opgenomen, CZV en N-Kj, kunnen alleen worden bepaald met stoffen die mens- en milieubelastend zijn. Het gebruik van deze stoffen kan nu alleen nog maar plaatsvinden op grond van een uitzonderingspositie en daar zijn de analyses voor de waterschappen ook onder geschaard. Vanuit de waterschapslaboratoria bestaat al lang de wens om het gebruik van deze stoffen tot een minimum te beperken vanwege het feit dat ze belastend zijn voor mens en milieu. Er wordt hierover al geruime tijd gesproken.

De besprekingen in de stuurgroep maken duidelijk dat de stuurgroep binnen dit traject focust op haalbaarheid, draagvlak en zorgvuldige afwegingen bij de ontwikkeling van het voorstel, waarbij de nadruk ligt op het oplossen van het genoemde knelpunt.

Het is duidelijk dat de stuurgroep ook het belang voelt van een fundamentele discussie over onderliggende principes van de zuiverings- en verontreinigingsheffing, denk bijvoorbeeld aan de vervuiler- en kostenveroorzaker betaalt. Maar een dergelijke discussie vraagt tijd en zorgvuldigheid om alles integraal te bezien. Hierbij kan gedacht worden aan de reeds genoemde discussie over de inrichting van het woonruimteforfait, maar ook aan de samenhang met de andere verontreinigingen in, en bronnen van, het afvalwater. Deze fundamentele en integrale afweging past niet binnen het huidige, in de tijd beperkte traject en de opdracht aan de stuurgroep. Daarom heeft de stuurgroep gevraagd om een schets hoe een actualisatie van het onderliggende principe in de tijd kan worden uitgewerkt, als onderdeel van het eerder genoemde permanent onderhoudsspoor.

4. De meest logische alternatieve analysemethoden: TOC en N-totaal

Om bij het bepalen van de vervuilingswaarde geen gebruik meer te maken van mens- en milieubelastende stoffen wordt een nieuwe heffingsformule voorgesteld op basis van de meest logische alternatieven voor CZV en Kj-N. Deze alternatieven zijn TOC (Total Organic Carbon) en N-totaal¹. De TOC-bepaling komt het meest in aanmerking voor het vervangen van de huidige CZV-bepaling. De argumenten zijn onder meer: het bereik van de methode, kosten, eenvoud, milieu, normalisatie en kwaliteit.

Hierbij zijn er twee aandachtspunten: N-totaal omvat meer stoffen dan N-Kj en moet worden gecorrigeerd door nitriet en nitraat in mindering te brengen, voor TOC moet een omrekenfactor worden bepaald.

De basis voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing wordt hiermee chemisch zuurstofverbruik door omzetting van TOC en N-totaal, waarbij nitriet en nitraat in de mindering worden gebracht.

¹ CAB (2018) een stevige basis voor de toekomst: de nieuwe waterschapsbelasting. p30 <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2018/06/Bijlage-bij-eindrapport-CAB-Verslag-Bijlagenboek.pdf>

5. Omrekenfactor TOC

Om het zuurstofverbruik van een monster te bepalen met de TOC-methode moet een CZV/TOC-omrekenfactor worden geïntroduceerd omdat beide methoden niet precies hetzelfde meten. Tussen de TOC en CZV bestaat een vaste theoretische verhouding die echter stofafhankelijk is. Voor mengsels van verschillende stoffen zoals in afvalwater is deze verhouding afhankelijk van de samenstelling van het mengsel. Voor huishoudelijk afvalwater bedraagt de CZV/TOC-factor drie.² Er is relatief weinig informatie over de CZV/TOC verhouding in bedrijfsafvalwater beschikbaar. Uit onderzoek van Wetterskip Fryslân en Stowa blijkt dat het toepassen van de omrekening $CZV = 3 \times TOC$ in de heffingsformule een goede weergave geeft van de vervuilingswaarde. Voor details wordt verwezen naar bijlage 2 (opgenomen in bijlage SAB4-6b).

6. Oplossingsrichting: vaste omrekenfactor 3 met een afwijkprotocol

De uitwerking heeft uitgewezen dat toepassing van een vaste omrekenfactor van 3 voor een klein aantal bedrijven, dat een omrekenfactor lager dan 2,5 heeft, te grofmazig zou kunnen zijn. Deze bedrijven zouden daarmee wellicht een te hoge heffing verschuldigd zijn. Er wordt daarom een afwijkprotocol voorgesteld. Het afwijkprotocol maakt het mogelijk dat bedrijven die aannemelijk maken dat hun afvalwater een CZV/TOC-verhouding heeft kleiner dan 2,5 deze lagere waarde kunnen toepassen. Een grens van $3,0 \pm 0,5$ wordt geadviseerd op basis van de Stowa rapportage, aangevuld met soortgelijk onderzoek van Wetterskip Fryslân.

Het afwijkprotocol maakt het, met relatief weinig inspanning, mogelijk om een nuance aan te brengen op de vervuilingswaarde van dit kleine aantal bedrijven. Eenzelfde soort mechanisme als het voorgestelde afwijkprotocol kennen we al via het stelsel van de hoedanigheidscorrectie (de bekende T-correctie). Ook de regeling van de Tabel Afvalwatercoëfficiënten kent onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om op verzoek van een bedrijf af te zien van de reguliere tabel en tot een meetverplichting over te gaan. De onderhavige afwijkmogelijkheid werkt qua systematiek op eenzelfde wijze als de twee voorbeelden. Voor meer informatie over het protocol wordt verwezen naar bijlage 4 die is opgenomen in bijlage SAB4-6b.

Er zal ook een aantal bedrijven zijn dat in de nieuwe situatie aan de bovenkant buiten de "range" terecht komt en daardoor in de toekomst minder zuiveringsheffing of/verontreinigingsheffing verschuldigd zal zijn dan op basis van de huidige CZV-bepaling het geval is. Een vergelijkbaar protocol toepassen op deze bedrijven lijkt uit efficiency-overwegingen (het zou sterk afbreuk doen aan het voordeel van een vaste omrekenfactor) en gegeven het feit dat het naar verwachting om een beperkt aantal bedrijven zal gaan, niet opportuun. Er wordt dus geadviseerd hiervoor geen specifieke regeling te treffen. Als in de toekomst mocht blijken dat toepassing van de factor 3 bij bepaalde bedrijven of bedrijfstakken structureel een te lage vervuilingswaarde oplevert, zullen de waterschappen de mogelijkheden bezien om het afwijkprotocol hierop aan te passen.

De onderhavige regeling kent dus alleen een afwijkingsmogelijkheid naar beneden.

7. Financiële consequenties nieuwe heffingsformule

De financiële consequenties betreffen eventuele wijzigingen in perceptiekosten voor waterschappen en de financiële consequenties van de nieuwe heffingsparameters en -formule voor waterschappen en bedrijven.

Consequenties voor perceptiekosten bij waterschappen

De kosten van een TOC-analyse liggen op dit moment iets hoger dan van de CZV-analyse. Echter de kosten van de CZV-analyses stijgen momenteel als gevolg van de steeds hogere kosten van de afvoer en verwerking van de restchemicaliën (o.a. kwik). Na de overgang op TOC zullen de analysekosten naar verwachting vergelijkbaar of iets goedkoper worden dan de huidige CZV-kosten. Voor de analysekosten voor N-totaal geldt een vergelijkbare ontwikkeling in relatie tot de huidige N-Kj-analyses.

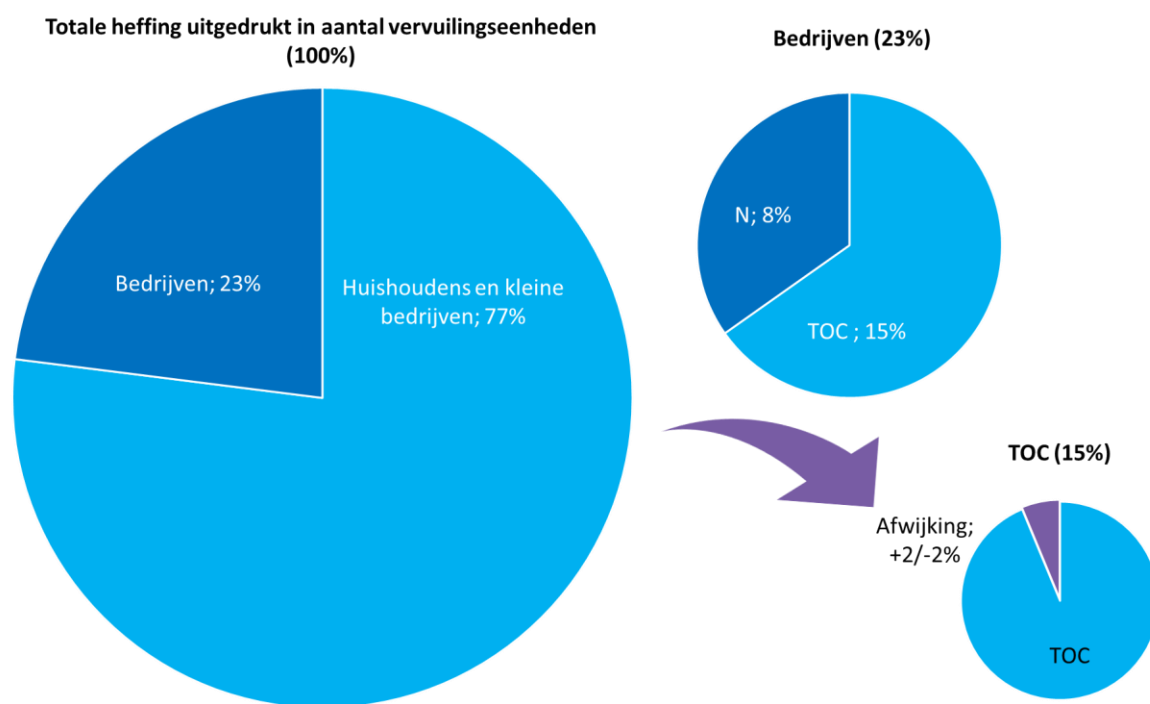
² RHDHV (2018) Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing', referentienummer p. 20/21

Consequenties voor totale heffing en de heffing voor bedrijven

De beschikbare onderzoeksresultaten indiceren een gemiddelde CZV/TOC-verhouding in bedrijfsafvalwater van 3,0 overeenkomend met de verhouding in huishoudelijk afvalwater. Het toepassen van de factor 3 zal daarom niet of nauwelijks leiden tot een wijziging van het totaal aantal vervuilingseenheden (v.e.'s) van de bedrijven c.q. van het totaal aantal v.e.'s van de waterschappen.

Per individueel waterschap is het effect op de totale vervuilingswaarde (v.e.) afhankelijk de diversiteit van de bedrijfsactiviteiten. Ook speelt het aandeel van de bedrijfslozingen (tabel- en meetbedrijven) in het totaal van de lozingen een rol. Dit percentage bedraagt gemiddeld 23% (range 15-35%). In bijlage 3 (opgenomen in bijlage SAB4-6b) zijn enkele voorbeeldberekeningen weergegeven van mogelijke, uitzonderlijke situaties. Hieruit kan worden afgeleid dat het effect van de toepassing van 3 x TOC op de totale vervuilingswaarde per individueel waterschap naar (ruime) schatting ligt tussen -2 en +2%.

Voor individuele bedrijven kunnen er wijzigingen optreden in het aantal vervuilingseenheden. Voor individuele bedrijven kunnen er daarmee verschuivingen optreden in de bandbreedte van ongeveer $\pm 10\%$. Met het opnemen van het protocol kunnen meetbedrijven met een aantoonbaar lage CZV/TOC-factor van minder dan 2,5 lastenverhogingen beperken waardoor grotere uitschieters dan genoemde bandbreedte worden voorkomen.



Figuur 1:

Illustratie van de financiële consequenties van de omrekenfactor 3 x TOC. De effecten van de omrekenfactor hebben alleen betrekking op het TOC-deel van de bedrijven. Bedrijven beslaan gemiddeld slechts 23% van het totaal aantal vervuilingseenheden binnen een waterschap. De heffing bij bedrijven bestaat uit een deel N en een deel TOC. De omrekenfactor heeft alleen invloed op het TOC deel. Hiermee wordt het effect van 3 x TOC ten opzichte van de totale heffingen van een waterschap geschat op gemiddeld +2% tot -2%.

8. Aanbevelingen: leren en ervaring op doen

De TOC-analysemethode is al sinds 1997 genormaliseerd in de NEN-EN 1484. In de Nederlandse afvalwaterpraktijk is deze methodiek tot op heden echter nog niet op grote schaal toegepast. Om deze reden wordt aanbevolen onderzoek te doen naar de best practice voor de TOC-bepaling in afvalwater. Aandachtspunten zijn o.a. de toepassing voor huishoudelijk en bedrijfsafvalwater, de voorbehandeling van de



monsters, de keuze van de juiste apparatuur en de werkwijze. Doel is het vaststellen van de prestatiekenmerken van de meetmethode voor de toepassing in afvalwater.

Aanbevolen wordt dit onderzoek uit te voeren in samenwerking met RWS-WWL, de waterschapslaboratoria (ILOW), de commerciële laboratoria en in afstemming met de werkgroep Waterheffingen, de NEN-commissie Anorganische parameters en het Landelijk Technologenplatform (LTP).

Bij dit onderzoek kunnen ook de resultaten betrokken worden van reeds uitgevoerde of geplande onderzoeken bij enkele waterschappen (o.a. Delfland, Brabantse Delta), bij bedrijven en bij het Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren.