

VOORSTELLEN STUURGROEP OVER MEEKOPPELKANSEN

INLEIDING

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

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

Op 2 juli heeft de stuurgroep voorstellen voor de onderwerpen 1 t/m 4 geformuleerd, op 28 augustus voor onderwerp 5. In de hierna volgende paragrafen 1 t/m 5 worden de voorstellen van de stuurgroep uitgewerkt.

1. PLUSVOORZIENINGEN IN DE WATERSYSTEEMHEFFING

Inleiding

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

Beschrijving van het probleem dat we willen oplossen

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

Voorstel uit 2018

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

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

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

Uitwerking voorstel

Ad 1: plusvoorziening op verzoek

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

- a. een heffing ter zake van het gebruik van waterschapsvoorzieningen (gebruiksrechten);
 - b. een heffing ter zake van het genot van diensten die door of vanwege het waterschapsbestuur zijn verstrekt (genotsrechten) en
 - c. een heffing ter zake van het behandelen van verzoeken tot het verlenen van vergunningen of onthefingen.
- De rechtenheffing als bedoeld onder c is in het geval van de plusvoorzieningen niet aan de orde. De rechtenheffing onder a heeft als belangrijk nadeel dat het gebruik van de waterschapsvoorzieningen ook echt vast moet staan. Uit de procedure inzake wateraanvoer die enkele jaren geleden bij het waterschap Scheldestromen heeft gespeeld, is gebleken dat dit nog niet zo eenvoudig ligt en dat belanghebbenden de heffing kunnen ontwijken. De genotsretributie als bedoeld onder b kent deze tekortkomingen niet en past in het onderhavige geval het beste. De stuurgroep stelt daarom voor om de fiscale

bekostiging van plusvoorzieningen die op verzoek worden gerealiseerd via de rechtenheffing van artikel 115, lid 1, onder b, van de Waterschapswet te laten plaatsvinden. De Waterschapswet behoeft hiervoor niet te worden aangepast.

Wat moet er gebeuren en wat zijn de aandachtspunten?

- Een waterschap dat een genotsretributie wil heffen zal met het oog hierop een rechtenverordening moeten vaststellen (of de bestaande verordening moeten aanpassen).
- Er mag met de rechtenheffing geen winst worden gemaakt, wat wil zeggen dat het tarief zodanig moet worden vastgesteld dat geraamde baten niet uitgaan boven de geraamde lasten. Dit staat in de praktijk ook wel bekend als de eis van maximaal 100% kostendekkendheid.
- De raming van kosten en de eis van maximaal 100% kostendekkendheid leidt in de gemeentelijke praktijk (waar rechtenheffingen vaak worden toegepast) steevast tot veel jurisprudentie.

Ad 2: plusvoorziening niet op verzoek

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

Wat moet er gebeuren en wat zijn de aandachtspunten?

- Aan artikel 122 van de Waterschapswet moet een nieuwe tariefdifferentiatie worden toegevoegd.
- Het zal nodig zijn om op het niveau van de wet in algemene bewoordingen te vatten in welk deel van het waterschapsgebied de tariefdifferentiatie kan worden toegepast. Dit is niet eenvoudig. Wellicht dat een verwijzing naar de legger of een andere verordening van het waterschap hier soelaas kan bieden (zie bijvoorbeeld de tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden waarvoor in het eerste lid van artikel 122 een expliciete verwijzing naar de legger van het waterschap is opgenomen), maar zeker is dit niet. Er zal hierover dus goed met lenW overlegd moeten worden.
- Andere aandachtspunten, voortvloeiend uit het CAB-rapport uit 2018, zijn:
 - de begrenzing tussen basisvoorzieningen en plusvoorzieningen, met name in de gevallen waarin (harde) normen ontbreken;
 - de afbakening van het deel van het waterschapsgebied dat geacht wordt belang bij een plusvoorziening te hebben;
 - het feit dat plusvoorzieningen (vanwege de geldende strakke normeringen) in de praktijk hoogstwaarschijnlijk niet vaak zullen voorkomen.

Stuurgroep 2 juli 2020

De stuurgroep heeft op 2 juli besloten de voorstellen over de plusvoorzieningen aan de waterschappen voor te leggen.

2. TARIÉFDIFFERENTIATIE GLASOPSTANDEN IN DE WATERSYSTEEMHEFFING

Inleiding

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

Context eerder voorstel tot afschaffing

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

Achtergrond tariefdifferentiaties

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

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

Opnieuw beschouwen voorstel tot afschaffing tariefdifferentiatie glasopstanden

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

Vóór het behoud van de tariefdifferentiatie pleiten de volgende argumenten:

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

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

Stuurgroep 2 juli 2020

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

3. INSPELEN OP WAARDEVOL AFVALWATER IN DE ZUIVERINGSHEFFING

Inleiding

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

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

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

Beschrijving van het probleem dat we willen oplossen

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

Nadere toelichting

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

In sommige gevallen is het voor grote bedrijven financieel voordeliger om hun afvalwater zelf (voor) te gaan zuiveren, ook wel 'afhaken' genoemd. Afhaken kan leiden tot een afname van het zuiveringsrendement van de rwzi's van het waterschap en een hogere heffing voor de belastingplichtigen die nog wel op het riool en de rwzi lozen (en niet voorzuiveren). Waterschappen kunnen vanuit de opbrengst zuiveringsheffing via een subsidieregeling korting verlenen aan bepaalde belastingplichtigen die anders zouden afhaken.¹ De Europese Commissie heeft deze regeling als (geoorloofde) staatssteun aangemerkt. Dit betekent dat haar goedkeuring nodig is voordat waterschappen de regeling mogen toepassen. De huidige goedkeuring is tot 2023 verleend. Als toepassing van de regeling daarna nog wenselijk is, zal opnieuw toestemming moeten worden gevraagd aan de Europese Commissie. Er moet altijd rekening worden gehouden met het scenario dat geen goedkeuring wordt verkregen. In dat geval is het goed om andere mogelijkheden te hebben om bedrijven die waardevol afvalwater leveren aangehaakt te houden.

Voorstel uit 2018

Speel beter in op waardevol afvalwater door:

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

Toelichting voorstel

Afvalwater kan in meerdere opzichten als waardevol worden gezien. Afhankelijk van de samenstelling daarvan is het bijvoorbeeld mogelijk om hieruit grondstoffen of energie (biogas, warmte, koude etc.) terug

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

te winnen. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de duurzaamheidsopgaven, waarbij circulaire economie en energietransitie voorop staan. Ook kan afvalwater een bijdrage leveren aan de doelmatige werking van rwzi's.

De huidige zuiveringsheffing met een vast tarief per vervuilingseenheid biedt onvoldoende mogelijkheden om vanuit het oogpunt van energieopwekking, grondstoffenterugwinning of een doelmatige werking van de rwzi gewenst afvalwater/gewenste stoffen op de rwzi te krijgen. Indien bedrijven voor dit 'gewenste afvalwater' het reguliere zuiveringstarief moeten betalen, is dit voor hen vaak duurder dan als zij het zelf of door een derde laten (voor) zuiveren. Zij haken dus af. Dit is om de redenen die eerder zijn genoemd ongewenst. Voorgesteld is om hierop langs drie sporen in te spelen:

Spoor 1: experimenteerartikel maatwerk (een korting) bij fosfaatterugwinning

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

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

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

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

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

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

Spoor 3: behoud subsidie doelmatige werking rwzi's

Bij investeringen in (nieuwe) rwzi's en daarvoor benodigde infrastructuur weegt de benodigde zuiveringscapaciteit zwaar mee. Deze bepaalt namelijk in belangrijke mate de dimensionering en daarmee de kosten van de rwzi's. Voor een doelmatige werking van de rwzi's is het belangrijk dat deze capaciteit zoveel mogelijk benut wordt. De (investerings)kosten worden dan zo breed mogelijk gedeeld. Naast deze optimale benutting van de capaciteit kunnen ook kwaliteitsaspecten een rol spelen. Kwaliteit van het effluent en zuiveringsslib zijn bijvoorbeeld ook aspecten die tot uitdrukking komen bij een doelmatige werking van de rwzi.

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

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

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

Stuurgroep 2 juli 2020

De stuurgroep stelt de voorstellen hierboven aan de waterschappen voor. Voor spoor 1 en 2 is wijziging van de Waterschapswet noodzakelijk. Spoor 3 is een actiepoint dat de Unie tijdig in samenwerking met het ministerie van IenW zal oppakken.

4. BEKOSTIGING MAATREGELEN TER BEPERKING VAN HEMELWATERKOSTEN UIT DE ZUIVERINGSHEFFING

Inleiding

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

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

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

Beschrijving van het probleem dat we willen oplossen

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

Nadere toelichting

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

Voorstel uit 2018

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

Toelichting voorstel

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

Belangrijke rol voor gemeenten

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

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

en oppervlaktewater) naar de rwzi's, dat soms zeer grote proporties aanneemt, teruggedrongen en voorkomen kan worden.

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

Belang van het voorstel

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

- Het kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van het zogenoemde afhaakprobleem.⁵
- Gezien de klimaatontwikkelingen wordt een stijging van de hemelwaterkosten verwacht.
- Vermenging van nuttige stoffen in afvalwater met hemelwater belemmert de terugwinning van deze nuttige stoffen en daarmee duurzaamheidsdoelstellingen.
- Hemelwater werkt sterk kostenverhogend indien ook microverontreinigingen uit het afvalwater zouden moeten worden gezuiverd.

Stuurgroep 2 juli 2020

De stuurgroep legt het voorstel aan de waterschappen voor. Artikel 122d, vijfde lid, van de Waterschapswet zal in verband hiermee gewijzigd moeten worden.

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

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

5. ACTUALISATIE TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN

1. CONTEXT EN AANLEIDING

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

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

2. OPDRACHT LEDENVERGADERING

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

3. BESLUITVORMING IN DE EERSTE DRIE STUURGROEPVERGADERINGEN

Voor het vaststellen van een nieuwe tabel, klassen, bedrijfsindeling en coëfficiënten, is uitgebreid en kostbaar onderzoek nodig. Een dergelijk omvangrijk onderzoek zou niet passen binnen het tijdpad van de stuurgroep. Daarom heeft de stuurgroep tijdens de eerste vergadering van 30 januari 2020 besloten dat er op basis van de uitkomsten van een pilotonderzoek een plan van aanpak zal worden opgeleverd voor de actualisatie van de tabel afvalwatercoëfficiënten.

Het pilotonderzoek is als gevolg van de beperkende coronamaatregelen noodgedwongen stil komen te liggen. De benodigde bedrijfsbezoeken konden immers niet doorgaan.

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

4. DOEL EN AANLEIDING PILOTONDERZOEK

Voor het vaststellen van de nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten is uitgebreid en kostbaar onderzoek nodig. De technische Begeleidingscommissie actualisatie afvalwatercoëfficiënten tabelbedrijven (BAAT) heeft aangegeven dat het niet mogelijk is om direct alle bedrijfscategorieën te onderzoeken binnen de duur van het traject van de stuurgroep 'Aanpassing Belastingstelsel'.

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

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

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

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

5. ACTIVITEITEN EN PLANNING PILOTONDERZOEK

Het toetsen van de toepasbaarheid en doorontwikkelen van de in concept ontwikkelde onderzoeksmethodiek voor het actualiseren van de tabel wordt gedaan aan de hand van een aantal onderzoeksactiviteiten. Hieronder staat de voortgang gemeld per onderdeel.

Activiteit	Planning
Inventarisatie bedrijfsgegevens	Uitgevoerd maart 2020
Uitvoering bedrijfsinventarisaties	Tot en met eind augustus 2020
Uitvoering veldwerkzaamheden tijds- en volumeproportioneel afvalwateronderzoek	Tot en met eind september 2020
Rapportage onderzoeksresultaten	Tot en met medio oktober 2020
Analyse en evaluatie (statistische) methodiek afvalwateronderzoeken	Tot en met november 2020
Eindrapportage	Begin 2021

6. AFHANKELIJKHEDEN EN AFRONDING

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

De Ledenvergadering heeft de stuurgroep de opdracht gegeven om als meekoppelkans de actualisatie van de tabel op te pakken. Bij het geven van deze opdracht door de Ledenvergadering was echter niet bekend hoe omvangrijk deze opdracht was. Daarom heeft de Stuurgroep ook besloten om de opdracht bij te stellen zodat oplevering binnen het afgesproken tijdpad van de Stuurgroep mogelijk zou zijn. Als gevolg van de vertraging die we hebben opgelopen door de coronamaatregelen moeten we constateren dat oplevering binnen het traject van de Stuurgroep niet langer mogelijk is. Wel zijn er belangrijke stappen gezet die nodig zijn om te kunnen komen tot een actualisatie van de tabel. Omdat het van groot belang is dat er voortgang geboekt blijft worden in het traject rondom de actualisatie van de tabel wordt voorgesteld om

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

het opdrachtgeverschap over te dragen aan een andere partij. De Unie van Waterschappen is de meest logische partij om dit op zich te nemen en dit bij oplevering door te geleiden naar de Ledenvergadering. De Ledenvergadering kan vervolgens het afgeronde pilotonderzoek met eventuele adviezen overdragen aan het ministerie van IenW dat verantwoordelijk is voor het stelsel. Op basis van de resultaten van het pilotonderzoek kan IenW, in samenwerking met de waterschappen, een opdracht opstellen voor de actualisatie van de afvalwatercoëfficiëntentabel.

STUURGROEP 28 AUGUSTUS 2020

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