UNIE VAN WATERSCHAPPEN

Veelgestelde vragen Consultatieversie rapport Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) december 2017

Contactpersonen: Virginia Anches, Egbert Monsma, Wijnand Dekking, Herman Havekes, Cathelijn Peters
Communicatie: Jane Alblas en Coïntha Ligthart

Vragen over het proces

Waarom heeft de CAB zo veel tijd nodig gehad?
De CAB heeft het hele belastingstelsel van de waterschappen bezien. Dit betekent dat ze zowel de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing als de verontreinigingsheffing heeft getoetst op toekomstbestendigheid. De CAB komt met voorstellen tot aanpassing van alle drie deze heffingen en per heffing gaat het om meerdere voorstellen. Alle voorstellen moesten in samenhang worden bekeken. De CAB heeft dit zeer zorgvuldig willen doen en dat kost tijd. Bovendien heeft de CAB in dit traject steeds veel aandacht besteed aan de interne en externe stakeholderbetrokkenheid en een transparant proces. Ook dat kost tijd.

Waarom brengt de CAB een consultatieversie uit?
De CAB hecht zeer aan een proces waarin stakeholders goed worden betrokken en waarin ruimte bestaat voor breedte en diepgang in de discussie. De CAB heeft hieraan in iedere fase van haar proces invulling gegeven. Er is aan de voorkant heel veel input opgehaald en tussentijdse beelden zijn breed getoetst in diverse bijeenkomsten voor waterschappen en stakeholders. Voordat de CAB met een definitief advies komt aan het Uniebestuur wil zij alle stakeholders de kans geven te reflecteren op de voostellen. De CAB zal de input die zij ontvangt in de consultatiefase meewegen bij de totstandkoming van haar eindadvies aan het Uniebestuur.

Welke partijen worden betrokken in de consultatie?
Vanzelfsprekend worden de waterschappen geconsulteerd over de voorstellen van de CAB. Daarnaast krijgen ook externe stakeholders de mogelijkheid te reageren op de voorstellen. Sommige partijen zoals LTO Nederland, de Vereniging van Bos- en Natuurterreineigenaren (VBNE), VEMW en VNO-NCW hebben al aangegeven graag met de CAB in gesprek te gaan over de voorstellen. Ook de partijen betrokken in het Bestuursakkoord Water (I&W, IPO, VNG en Vewin) zullen worden uitgenodigd om te reflecteren op de voorstellen.

Wanneer komt de CAB met een definitief advies?
In maart zal de CAB op basis van de verkregen input in de consultatiefase haar definitieve advies opleveren aan het Uniebestuur.

Hoe ziet het traject eruit nadat de voorstellen zijn aangeboden aan het Uniebestuur?

Het Uniebestuur zal nadat de CAB haar definitieve advies presenteert het stokje overnemen en een traject uitstippelen waarbinnen de waterschappen hun standpunt over de voorstellen kunnen inbrengen. De besluitvorming binnen de vereniging eindigt in de Ledenvergadering, waarschijnlijk die van 29 juni 2018. Daarna worden de voorstellen aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat aangeboden.

Wanneer kunnen de voorstellen tot aanpassing omgezet worden in wetgeving?
Nadat de Ledenvergadering van de Unie de waterschapsvoorstellen heeft vastgesteld (dit gebeurt hoogstwaarschijnlijk juni a.s.) , zal het Uniebestuur deze aan de minister van I&W aanbieden en de minister verzoeken om de voorstellen in wetgeving om te zetten. De Waterschapswet zal grondig herzien moeten worden en ook de Waterwet moet een aantal wijzigingen ondergaan. Met een wetgevingstraject is de nodige tijd gemoeid. Op voorhand is nu nog geen precieze inschatting te maken van hoeveel tijd de verschillende stappen in het wetgevingstraject in beslag zullen nemen. De inwerkingtredingsdatum is daarom op dit moment ook nog niet precies aan te geven. De inschatting is dat een aangepast belastingstelsel voor de waterschappen of per 1 januari 2021 of per 1 januari 2022 in werking zal kunnen treden.

Aanleiding, opdracht en de commissie

Wat is de aanleiding geweest voor het instellen van een onderzoek naar de aanpassing van het belastingstelsel?
Directe aanleiding voor de start van de commissie is het OESO-rapport uit 2014. De OESO heeft veel waardering voor het Nederlandse waterbeheer en de rol van de waterschappen daarin, maar stelt ook dat er sterkere financiële prikkels moeten zijn voor de belastingbetaler om duurzamer met water om te gaan: duurzame en toekomstbestendige financiering. Verder hadden de waterschappen te maken met een aantal knelpunten in het huidige stelsel ('de weeffout' en de bijdrage van natuur) en liep er bij het ministerie van I&M een onderzoek naar de modernisering van de zuiveringsheffing. Dit alles was aanleiding voor het bestuur van de Unie van Waterschappen om een onderzoek te starten naar de toekomstbestendigheid van het belastingstelsel van de waterschappen.

Wie gaf opdracht aan de CAB en wanneer?
Na de publicatie van het OESO-rapport is het toenmalige ministerie van IenM in samenwerking met de gemeenten, de provincies, de drinkwatersector en de waterschappen een breed onderzoek naar de toekomstbestendige en duurzame financiering van het waterbeheer gestart. De CAB is door het Bestuur van de Unie van Waterschappen opgericht. De CAB kijkt specifiek naar belastingstelsel van de waterschappen.

Wat is de samenhang en wisselwerking met het traject van het ministerie van I&W naar toekomstbestendige en duurzame financiering van het waterbeheer?
De voormalige minister van IenM heeft in reactie op het OESO-rapport '*Watergovernance in the Netherlands: Fit for the Future?*' een gezamenlijk traject van de partners in het Bestuursakkoord Water aangekondigd om te onderzoeken hoe de financiering van het waterbeheer toekomstbestendiger en duurzamer kan worden gemaakt, rekening houdende met principes als 'de gebruiker, de vervuiler, de veroorzaker, de belanghebbende betaalt'. Er zijn in het traject 'Toekomstbestendige en duurzame financiering' vier thema's nader onderzocht:

- Bronnen en Stoffen (trekker I&M/EZ)
- Stedelijk waterbeheer (trekker VNG)
- Grond- en oppervlaktewater (trekker IPO)

Het onderzoek naar het belastingstelsel van de waterschappen is in opdracht van het Uniebestuur door de CAB uitgevoerd. Het is de verwachting dat de minister van IenW een beleidsbrief naar de Tweede Kamer zal sturen waarin zij op deze vier thema's in zal gaan.

Wat is de samenstelling van de CAB?
De samenstelling van de commissie is als volgt:

- Hetty Klavers, voorzitter (dijkgraaf Waterschap Zuiderzeeland en lid bestuur Unie van Waterschappen)
- Herman Dijk (dijkgraaf Waterschap Drents Overijsselse Delta)
- Paul van Erkelens (dijkgraaf Wetterskip Fryslân)
- Ariane Hoog (tot juni 2017, lid dagelijks bestuur Waterschap Amstel, Gooi en Vecht)
- Toon van der Klugt (lid dagelijks bestuur Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard)
- Luc Kohsiek (dijkgraaf Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)
- Harm Küpers (secretaris-directeur Waterschap Hunze en Aa's)
- Gerard Nieuwenhuis (lid dagelijks bestuur Waterschap Rivierenland)
- Cor Roos (secretaris-directeur Waterschap Rijn en IJssel)
- Franc van der Steen (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)
- Hein van Stokkom (secretaris-directeur Waterschap Brabantse Delta)
- Secretariaat: Virginia Anches, Wijnand Dekking, Herman Havekes, Sophie van Leeuwen, Egbert Monsma en Cathelijn Peters, (bureau Unie van Waterschappen)

Over de voorstellen

Is het huidige belastingstelsel voldoende gericht op toekomstige ontwikkelingen?
Externe ontwikkelingen als klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling en verstedelijking met toenemende wateroverlast als gevolg, vormen belangrijke uitdagingen voor de toekomst. Deze ontwikkelingen plaatsen ook de waterschappen voor de vraag wat nodig is om aan deze uitdagingen het hoofd te bieden.
De CAB doet voorstellen waarmee het belastingstelsel van de waterschappen toekomstbestendiger wordt. Dit betekent dat de gezamenlijke voorstellen:

- voldoende ondersteuning bieden om uitdagingen als klimaatverandering, de energietransitie en de circulaire economie met succes verder te brengen;
- ervoor zorgen dat de rekening voor de taakuitoefening op de juiste plek wordt neergelegd en
- zorgen voor een stelsel dat up-to-date en zo eenvoudig mogelijk is.

Voorstellen watersysteemheffing

Waarom vormen de eigenaren van natuurterreinen niet langer een zelfstandige betalende categorie?
De eigenaren van natuurterreinen vormen pas sinds 2009 een aparte betalende categorie binnen de watersysteemheffing. Daarvoor behoorde 'natuur' tot de categorie ongebouwd, met vaak een lager tarief dan de rest van de categorie door toepassing van zogenoemde omslagklassen. Zoals bekend was de opdracht van de CAB om te kijken of het profijtbeginsel meer in de systematiek van de watersysteemheffing kon worden verankerd. Redenerend vanuit de profijtgedachte is de CAB tot het voorstel gekomen om niet langer in de vorm van twee aparte categorieën onderscheid te maken in enerzijds natuurterreinen en anderzijds andere onbebouwde grond. Vanuit de gedachte dat een waterschap er in essentie is om:

a. wonen, werken en recreëren in zijn gebied mogelijk te maken (belang dat bij de *inwoners* ligt);
b. gebouwen te beschermen, in stand te houden en aan hun gebruiksfuncties te laten voldoen (belang dat bij de *eigenaren van gebouwd onroerend goed* ligt);

c. condities te scheppen die goed gebruik van gronden mogelijk maken (belang dat bij de *eigenaren van ongebouwd onroerend goed* ligt)

ligt dit niet voor de hand.
Het voorgaande heeft tot gevolg dat de CAB voorstelt om drie groepen belanghebbende/belastingplichtige categorieën te onderscheiden:

- ingezetenen;
- eigenaren gebouwd;
- eigenaren ongebouwd (waartoe ook natuur behoort).

De waterschappen moeten het belang/profijt van natuur gaan meewegen bij het bepalen van het kosten-aandeel ongebouwd.

Waarom moet er een nieuw systeem voor de kostentoedeling komen?
Dit heeft een tweeledige achtergrond.
Ten eerste omdat de waterschappen een aantal knelpunten ervaren met de huidige kostentoedeling. Dit zijn de 'weeffout' en de betaling door natuur. De 'weeffout' houdt kort gezegd in dat de hele huidige categorie 'ongebouwd' meer gaat betalen als er nieuwe infrastructuur (land- en spoorwegen) wordt aangelegd, terwijl niet het belang van de hele categorie bij goed waterbeheer door deze aanleg toeneemt. Wat betreft de betaling door de eigenaren van natuurterreinen vinden veel waterschappen de hoogte daarvan niet in balans met datgene het waterschap voor de natuurterreinen doet. De CAB is tot de conclusie gekomen dat deze knelpunten niet binnen de huidige kostentoedeling kunnen worden opgelost.
Ten tweede heeft de CAB op grond van haar taakopdracht gekeken of het profijtbeginsel beter in de watersysteemheffing kan worden verankerd (met als hoger 'doel' dat de rekening vervolgens beter op de juiste plaats kan worden gelegd). Het onderzoek van de CAB heeft als conclusie opgeleverd dat de huidige kostentoedeling, met zijn mathematische toedeling van de kosten naar de categorieën, gebouwd, ongebouwd en natuur op basis van de waardeverhouding, te zeer op slot zit om een betere toepassing van het profijtbeginsel mogelijk te maken.

Waar is het Gebiedsmodel op gebaseerd?
Het Gebiedsmodel is een kostentoedelingsmethode die zich baseert op de aard van het beheergebied van een waterschap en de voorzieningen die een waterschap aan de betalende categorieën biedt. De achterliggende gedachten van het Gebiedsmodel zijn dat:

- het belang van de categorie ingezetenen groter is in een gebied met een hoge inwonerdichtheid dan in een gebied met een lage inwonerdichtheid;
- bij een lage inwonerdichtheid het areaal ongebouwd relatief groter is dan bij een hoge inwonerdichtheid; en
- dat het belang van de categorie ongebouwd groter is bij een groter areaal ongebouwd dan bij een kleiner areaal ongebouwd.

Het Gebiedsmodel kent expliciete bandbreedtes voor de kostenaandelen voor ingezetenen en ongebouwd die op deze gedachten zijn gebaseerd. Hierdoor is er ook een bandbreedte voor het kostenaandeel van de derde categorie, gebouwd. De bandbreedtes voor de ingezetenen en gebouwd bieden de waterschapsbesturen ook de mogelijkheid deze kostenaandelen op elkaar af te stemmen. De bebouwingsdichtheid is in een dichtbevolkt gebied over het algemeen ook hoog, maar met de huidige kostentoedelingsmethode is het kostenaandeel van de categorie gebouwd daar nu vaak laag.

Hoe zijn de bandbreedtes van het gebiedsmodel tot stand gekomen?
In 2011 is er binnen de Unie al een kostentoedelingsvorm ontwikkeld die op dezelfde gedachten was gebaseerd als het huidige Gebiedsmodel. De waterschappen hebben deze kostentoedelingsvorm toen breed onderschreven. Het model uit 2011 kende ook expliciete bandbreedtes voor de kostenaandelen van de ingezetenen en ongebouwd.
De CAB stelt nu voor om de wijze waarop het ingezetenenaandeel wordt bepaald en de bandbreedtes die daarbij worden gehanteerd ongewijzigd te laten. De rondgang van de CAB langs de waterschappen heeft haar geleerd dat de waterschappen daar goed mee uit de voeten kunnen en dat de uitkomsten geen discussie oproepen.
Voor het kostenaandeel ongebouwd was er wel aanleiding tot wijzigingen. Dit is het makkelijkst uit te leggen door eerst de tabel van het kostenaandeel ongebouwd uit 2011 weer te geven:

Aantal ha ongebouwd per 1000 inwoners	**Bandbreedte kostenaandeel ongebouwd**
> 200 ha/1000 inw	10% - 20%
100 - 200 ha/1000 inw	5% - 15%
< 100 ha/1000 inw	1% - 10%

In de eerste kolom staan de zogenoemde parameters (aantal ha/1000 inwoners) en in de tweede kolom de bandbreedtes.
De parameters moesten worden aangepast omdat natuur in de voorstellen van de CAB een onderdeel van de categorie ongebouwd is, terwijl dit in het voorstel uit 2011 nog een zelfstandige categorie was.
Het door de CAB voorgestelde 'toetreden van natuur tot ongebouwd' had ook gevolgen voor de bandbreedtes uit 2011. Een groter areaal betekent immers ook een groter belang/profijt.
Daarnaast zijn de resultaten van onderzoeken door/bij vijf waterschappen naar de gevolgen van een striktere toepassing van het profijtbeginsel voor het kostenaandeel van de categorieën gebruikt om tot de nu voorgestelde bandbreedtes van het kostenaandeel ongebouwd te komen.
Dit alles heeft geleid tot bovengrenzen van bandbreedtes ongebouwd die aanzienlijk hoger liggen dan die uit 2011.

Waarom stelt de CAB niet voor om de bovengrens van het ingezetenenaandeel te verruimen?
Afhankelijk van de inwonerdichtheid in hun gebied, kunnen waterschappen tot maximaal 60% van de kosten van de taakuitoefening aan de ingezetenen in rekening brengen. De hoogte van het ingezetenenaandeel representeert het belang dat de inwoners gezamenlijk bij de voorzieningen van het waterschap hebben. Als ingezetenen meer dan maximaal 60% van de kosten moeten dragen, zou worden miskend dat er ook nog andere groepen zijn die belang hebben bij de inspanningen van het waterschap. De bijdrage van die groepen zou dan niet meer stroken met het belang dat zij hebben.

Waarom begint de CAB in het Gebiedsmodel met het bepalen van het ingezetenenaandeel?
De werkwijze om met het ingezetenenaandeel te beginnen, is bekend vanuit het huidige stelsel. Het werkt in de praktijk goed en het is goed geaccepteerd. De uitkomsten zijn nagenoeg onomstreden. De CAB heeft geen reden gezien dit in het Gebiedsmodel anders te moeten doen.

Hoe werkt de BBP-systematiek?
In de kostentoedelingsmethode van het Gebiedsmodel wordt de BBP-systematiek van de waterschappen als hulpmiddel gebruikt om te komen tot de kostenaandelen van de categorieën gebouwd en ongebouwd. Onderdeel van die BBP-systematiek is onder andere dat de waterschappen hun kosten verbijzonderen naar kenmerkende onderdelen van hun taken. In het Gebiedsmodel worden de kosten van vijf van die kenmerkende onderdelen van de watersysteemtaak, de basisproducten, op grond van gebiedskenmerken en datgene wat het waterschap voor de categorieën gebouwd en ongebouwd doet, toegedeeld aan deze twee categorieën. Deze basisproducten zijn:

- Primaire waterkeringen (waterveiligheid);
- Overige waterkeringen (voorkomen wateroverlast);
- Watersystemen (waterkwantiteit, voorkomen wateroverlast, waterkwaliteit,);
- Baggeren;
- Peilbeheer (beheer hoeveelheid water).

De toedeling van de kosten van deze elementen bepaalt de kostenaandelen van de twee belastingplichtige groepen voor de gehele watersysteemtaak.
Niets voor niets is aan het begin van dit antwoord het 'hulpmiddel' gebruikt. De BBP-benadering levert informatie op die de bestuurlijke afweging bij het bepalen van de uiteindelijke drie kostenaandelen ondersteunt. De finale bestuurlijke afweging leidt tot de kostenaandelen die in de kosten-toedelingsverordening worden opgenomen.

Wat zijn de voorstellen van de CAB als het om de financiering van de kosten van natuur gaat?
De CAB stelt voor om de kosten die op basis van de kostentoedeling aan de subcategorie natuur in rekening worden gebracht, deels bij de eigenaren van natuurterreinen zelf en deels bij de ingezetenen te verhalen. Eigenaren van natuurterreinen krijgen in de voorstellen van de CAB een eigen tarief. Dit tarief bedraagt 20% van het tarief van de categorie ongebouwd. De resterende kosten die op grond van de kostentoedeling in beginsel aan natuur zouden moeten worden toegerekend, worden bij de ingezetenen ondergebracht omdat deze categorie het meeste profiteert van mooie natuur.

Waarom stelt de CAB deze bekostigingswijze van natuur voor?
De CAB stelt dit om twee redenen voor.
De eerste is dat de CAB heeft gekeken naar wie belang heeft bij natuur. De CAB ziet hier behalve de eigenaren van de natuurterreinen zelf, nog een andere belangrijke groep die profijt heeft, namelijk de ingezetenen.
Een tweede reden ligt in het feit dat de CAB zich rekenschap heeft gegeven van het feit dat eigenaren van natuurterreinen ten opzichte van nu tenminste tien keer meer belasting zouden moeten betalen als zij de volledige rekening voorgeschoteld zouden krijgen. Dergelijke financiële effecten zullen niet worden geaccepteerd. De gedachte achter het huidige stelsel is dat eigenaren van natuurterreinen in vergelijking met eigenaren van andere gronden minder watersysteemheffing zouden moeten betalen. Ook hiermee heeft de CAB in het voorstel rekening gehouden.
Eigenaren van natuurterreinen gaan in de voorstellen van de CAB al met al een hogere bijdrage aan de kosten van het waterschap betalen dan nu het geval is. Met de hogere bijdrage ontstaat er een betere balans tussen belang en betaling.

Waarom heeft de CAB er niet voor gekozen om de kosten van natuur voor de volle 100% bij de ingezetenen onder te brengen?
Als de ingezetenen 100% van de kosten van natuur zouden moeten betalen, zou worden miskend dat eigenaren van natuurterreinen zelf ook belang bij de voorzieningen van het waterschap hebben.

Waarom heeft de CAB niet voorgesteld om net als bij natuur het geval is, ook de kosten van infrastructuur voor een deel bij de ingezetenen onder te brengen?
Het klopt dat niet alleen de eigenaren van wegen en spoorwegen zelf, maar ook de ingezetenen belang hebben bij het feit dat er infrastructurele voorzieningen in het gebied zijn. Bij natuurterreinen is het zo dat naast de eigenaren van deze terreinen zelf, er nog één andere groep is die belang bij natuur heeft; dat zijn de inwoners (ingezetenen). Bij wegen en spoorwegen is dit minder eenduidig: naast de eigenaren van wegen en spoorwegen zelf, zijn er niet alleen de inwoners die belang hebben, maar ook de eigenaren van agrarische gronden en eigenaren van gebouwen. Het toerekenen van deze 'stukjes belang' aan de onderscheiden groepen zou een complexe exercitie met min of meer gekunstelde redeneringen worden. Dit zou de eenvoud van het stelsel en de navolgbaarheid van de redeneerlijn van de CAB teniet doen.

Waarom schaft de CAB de huidige tariefdifferentiaties af?
De CAB doet dit vooral om redenen van eenvoud. De CAB heeft ook gekeken naar de mate waarin de tariefdifferentiaties op dit moment worden gebruikt. Dan vallen twee tariefdifferentiaties in het bijzonder op: de tariefdifferentiatie voor wegen en de tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken. De knelpunten in het huidige stelsel die voor veel waterschappen aanleiding waren voor het instellen van een tariefdifferentiatie voor wegen, heeft de CAB in het nieuwe stelsel opgelost. Er is dus geen tariefdifferentiatie voor wegen meer nodig. De CAB stelt voor de tariefdifferentiatie voor buitendijkse gebieden te behouden.

Waarom wil de CAB de tariefdifferentiatie voor buitendijkse gebieden behouden?
De CAB heeft gewerkt aan een zo eenvoudig mogelijk stelsel. Het voorstel om de bestaande tarief-differentiaties te schrappen moet vooral in dit licht worden gezien. Daarnaast heeft de CAB gekeken naar de mate waarin de tariefdifferentiaties op dit moment door de waterschappen worden gebruikt. Dit heeft alles bij elkaar genomen tot het voorstel geleid om nagenoeg alle bestaande tariefdifferentiaties te schrappen. Het voerde echter te ver om ook de tariefdifferentiatie voor buitendijkse gebieden te schrappen. Afschaffen van deze tariefdifferentiatie zou geen recht doen aan het feit dat het waterschap in buitendijkse gebieden vaak minder voorzieningen treft.

Op dit moment hebben wij een tariefdifferentiatie voor een bemalen deel van ons gebied. Kan deze als plusvoorziening terugkomen in het nieuwe stelsel?
Plusvoorzieningen zijn voorzieningen (inspanningen) die een waterschap levert die boven zijn normale taakuitoefening uitgaan. Wat de 'normale' taakuitoefening is, is afhankelijk van de omschrijving van de taken van het waterschap in het provinciale reglement en van de wettelijke normen voor bijvoorbeeld veiligheid. Het bemalen van laaggelegen gebiedsdelen zal naar wij aannemen tot de normale taakuitoefening van het waterschap behoren. Hiervan uitgaande, is het niet mogelijk om bemalingsinspanningen als een plusvoorziening aan te merken.

Voorstellen zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing

Hoe komt het dat huishoudens meer zuiveringsheffing gaan betalen?
De CAB stelt voorop dat het niet de insteek is geweest om huishoudens een groter deel van de heffing op te laten brengen. De CAB heeft langs een consistente redeneerlijn en met behulp van enkele leidende belastingprincipes een aantal voorstellen gedaan. Als consequentie hiervan is gebleken dat huishoudens meer zuiveringsheffing gaan betalen. Dit wordt onder meer veroorzaakt:

1. Doordat huishoudens ten opzichte van andere categorieën verhoudingsgewijs een groter aandeel hebben in de hoeveelheid water (afvalwater plus hemelwater) die geloosd wordt. De hoeveelheid water is een belangrijke kostenveroorzaker;
2. Doordat de voorgestelde heffing op effluentlozingen van waterschappen wordt opgebracht uit de zuiveringsheffing.

Waarom is het voorstel om diffuse verontreiniging vanuit de landbouw te belasten nog niet afgerond?
De CAB heeft vanuit haar opdracht onderzocht waar het principe de vervuiler betaalt beter kan worden toegepast binnen de verontreinigingsheffing. Hierbij is bekeken welke emissies op oppervlaktewater, uitgedrukt in vervuilingseenheden (VE's), nu nog niet in de heffing worden betrokken. Op basis van bestaand en actueel cijfermateriaal (www.emissieregistratie.nl) wordt duidelijk dat landbouw in deze zin de grootste bron is van diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater.
Onderzoek naar de wijze waarop een heffing kan worden vormgegeven is op dit moment nog niet afgerond. De CAB heeft eerst gedacht aan een vast forfait per hectare landbouwgrond. Een belangrijk voordeel daarvan is de uitvoerbaarheid. Daar staat tegenover dat een ingebouwde prikkel om de vervuiling te verminderen ontbreekt. Dit is de reden dat de CAB nog onderzoekt of een alternatief met een dergelijke prikkel – ook wel handelingsperspectief genoemd – mogelijk is. De CAB hoopt met het aanbieden van het definitieve advies aan het Uniebestuur met een concreet voorstel te kunnen komen.

Waarom stelt de CAB niet voor om ook andere diffuse bronnen (zoals verkeer, ganzen) een heffing op te leggen?
De CAB heeft vanuit haar opdracht onderzocht waar het principe de vervuiler betaalt beter kan worden toegepast binnen de verontreinigingsheffing. Hierbij is bekeken welke emissies op oppervlaktewater, uitgedrukt in vervuilingseenheden (VE's), nu nog niet in de heffing worden betrokken.
Naast landbouw zijn hierbij ook andere bronnen van diffuse verontreiniging zoals verkeer en ganzen naar voren gekomen. Deze bronnen hebben onmiskenbaar ook - weliswaar kleiner dan bij landbouw - effect op de waterkwaliteit. De CAB heeft om een aantal redenen afgezien van een voorstel om deze andere bronnen in de heffing te betrekken. Zo bleek het bezwaarlijk om:

- een belastingplichtige aan te wijzen (doordat de bron geen natuurlijke of rechtspersoon is); en/of
- de vervuilingswaarde vast te stellen (doordat de vervuiling niet nauwkeurig is vast te stellen of is uit te drukken in vervuilingseenheden).

Klopt het dat waterschappen - indien zij een (effluent)lozing doen op eigen water - aan zichzelf een heffing gaan opleggen? En zo ja, wat heeft dit voor nut?
Dit is juist. De CAB stelt voor dat waterschappen hun effluentlozingen op eigen water voortaan gaan belasten met verontreinigingsheffing. Met effluentlozingen worden de lozingen op oppervlaktewater bedoeld aan het eind van het proces van het zuiveren van afvalwater. De voorgestelde heffing is gerelateerd aan de vuillast die nog in het effluent aanwezig is. De CAB stelt voor deze net als andere lozingen op oppervlaktewater te belasten. Dit is consistent en in lijn met het principe *de vervuiler betaalt.*
De heffing is zeker niet van symbolische aard. De opbrengst van de verontreinigingsheffing komt ten goede aan de watersysteemtaken, terwijl de kosten van de voorgestelde heffing ten laste komen van het zuiveringsbeheer. Doordat dit beide financieel strikt gescheiden taken zijn, heeft de heffing een reëel effect op de begroting en tarieven van waterschappen. Doordat de rekening uiteindelijk uit de opbrengst zuiveringsheffing wordt betaald, betalen de lozende/veroorzakende categorieën voor de vervuiling. Bij lozingen op rijkswater is dat nu al het geval. Het voorstel van de CAB zorgt er voor dat dat ook bij lozingen op eigen water gaat gelden.

Waarom komt de CAB niet met voorstellen om het woonruimteforfait aan te passen?
In de verkennende fase van het onderzoek van de CAB is het woonruimteforfait als één van de aandachtspunten voor het vervolgtraject aangemerkt. Het verschil in het forfait tussen eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens roept regelmatig vragen op. De CAB heeft uitgebreid onderzocht of een oplossing mogelijk is. Uiteindelijk heeft de CAB geconcludeerd dat aan alle onderzochte mogelijkheden ook weer nadelen kleven en die van zwaarwegender aard zijn dan de huidige kritiek op het woonruimteforfait. De CAB heeft waterschappen (of de voor hen uitvoerende belastingorganisaties) wel opgeroepen om de communicatie waar mogelijk aan te passen.

Indien een waterschap met een partij een privaatrechtelijke prijs afspreekt, gelden dan ook de verplichtingen uit de Wet Markt en Overheid, BTW en Vpb?
De CAB stelt voor om voor separate afvalwaterstromen individuele (prijs)afspraken mogelijk te maken. Voor deze afvalwaterstromen geldt dan niet de reguliere zuiveringsheffing. Hiermee kan beter worden ingespeeld op waardevol afvalwater. Een privaatrechtelijke (prijs)afspraak heeft echter wel tot gevolg dat rekening moet worden gehouden met de verplichtingen zoals genoemd in de Wet Markt en Overheid, Wet op de omzetbelasting 1968 (BTW) en Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Vpb).

Algemeen

Waar zien de waterschapsbesturen de mogelijkheden voor 'bestuurlijk maatwerk' terug?
Dit is in de voorstellen van de CAB op vele terreinen het geval. Bestuurlijk maatwerk is in de watersysteemheffing onder andere mogelijk bij het bepalen van het precieze ingezetenenaandeel, bij het bepalen van het precieze aandeel voor ongebouwd en voor het gebouwd. Plusvoorzieningen zijn ook een vorm van maatwerk. In de zuiveringsheffing wordt het in de voorstellen van de CAB mogelijk om maatwerk te leveren aan bedrijven die afvalwater leveren dat een waterschap nuttig kan aanwenden voor de realisering van duurzaamheidsdoelstellingen.

Wat zijn de financiële consequenties van de voorstellen?

De voorstellen van de CAB bestrijken het hele belastingstelsel van de waterschappen, dus zowel de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing als de verontreinigingsheffing. Voor iedere belasting worden er meerdere voorstellen gedaan en vrijwel ieder voorstel heeft financiële consequenties. Daarbij komt dat de waterschappen verschillende soorten gebieden hebben en de taakuitoefening verschillend hebben vormgegeven en dat deze factoren invloed hebben of het financieel effect dat de voorstellen hebben. Tot slot geldt dat de financiële uitkomsten afhankelijk zijn van de bestuurlijke keuzes die de waterschappen gaan maken. Dit alles maakt dat het eigenlijk niet mogelijk is om over dé financiële consequenties van de voorstellen te spreken. Deze zijn voor ieder waterschap verschillend. Het is wel mogelijk om wat algemene lijnen te schetsen. Dat gebeurt hieronder voor de drie heffingen.

Zuiveringsheffing:

- De benodigde belastingopbrengst en het tarief stijgen.
- De belastingopbrengst en het tarief stijgen als gevolg van[1]:
    - de tariefsopslag voor de bekostiging van afkoppelmaatregelen;
    - de verontreinigingsheffing op de lozingen van het effluent van rwzi's op regionaal water;
    - de hogere verontreinigingsheffing op de lozingen van het effluent van rwzi's op rijkswater (effect nieuwe heffingsformule).
- Het tarief stijgt als gevolg van het lagere aantal heffingseenheden van de tabel- en meetbedrijven (effect nieuwe heffingsformule).[2]

Per saldo is het effect dat het tarief gemiddeld met bijna 16% stijgt.

Verontreinigingsheffing:

- De opbrengst van de verontreinigingsheffing van de waterschappen bedraagt nu landelijk € 8 miljoen, maar zal aanzienlijk stijgen als de voorstellen van de CAB om de volgende lozingen te gaan belasten in wetgeving worden verankerd:
    - effluent van rwzi's op regionaal water (landelijk ruim € 64 mln.);
    - riooloverstorten uit de riolering (landelijk bijna € 2 mln.);
    - vervuiling vanuit de landbouw (omdat de CAB nog onderzoek doet naar de wijze van heffen, zijn de gevolgen nog niet in te schatten).

Watersysteemheffing:

- Omdat de opbrengst van de verontreinigingsheffing wordt gebruikt voor de dekking van de kosten van de watersysteemtaak, en deze opbrengst zoals we zojuist hebben gezien stijgt, kan de benodigde opbrengst van de watersysteemheffing lager worden vastgesteld.
- Het voorstel van de CAB omtrent de bekostiging van natuur leidt er toe dat de eigenaren van deze terreinen meer belasting gaan betalen.
- Het voorstel om de tariefdifferentiatie wegen af te schaffen leidt er toe dat de eigenaren van deze infrastructuur minder belasting gaan betalen.
- Voor het overige zijn de financiële gevolgen ten aanzien van de watersysteemheffing sterk afhankelijk van de keuzes die de waterschapsbesturen uiteindelijk bij de toepassing van het Gebiedsmodel zullen maken. In haar rapport heeft de CAB, als een soort gevoeligheidsanalyse, de financiële effecten van zes scenario's in beeld gebracht. In het hoofdrapport worden hiervan de landelijke effecten geschetst; in het bijlagenboek gebeurt dat op individueel waterschapsniveau.

[1] 'tellereffect'
[2] 'noemereffect'

Achtergrondinformatie

Waarom heffen waterschappen belastingen?
De opbrengst van de waterschapsbelastingen wordt gebruikt om Nederland droog, veilig en leefbaar te houden. Inwoners en bedrijven hebben belang bij goed waterbeheer. Samen betalen zij hiervoor de kosten. Dit geld wordt alleen aan waterbeheer besteed. Dat is het bijzondere aan waterschappen in Nederland. Geen andere doeleinden, alleen waterbeheer. En alle belanghebbenden praten erover mee.

Uit welke heffingen bestaat het belastingstelsel van de waterschappen?
Het belastingstelsel bestaat uit drie belangrijke heffingen: de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. Met de watersysteemheffing worden de kosten van waterveiligheid en voldoende en schoon oppervlaktewater gedekt. De zuiveringsheffing is bedoeld om de kosten van de afvalwaterzuivering uit te betalen. En verontreinigingsheffing wordt in rekening gebracht als een burger of een bedrijf rechtstreeks afvalwater in het oppervlaktewater loost.
Er zijn vijf waterschappen die ook het beheer van wegen in hun gebied als taak hebben en daarvoor een wegenheffing kunnen opleggen. De CAB doet geen voorstellen met betrekking tot de wegenheffing.