

*Over
waterkwaliteit
gesproken...*

VERLEDEN, HEDEN EN TOEKOMST

REDACTIE:

Herman Havekes, Diederik van der Molen,
Marleen van Rijswick en Willem Wensink

Het heffingsstelsel van de Wvo

Paul van den Berg en
Jennifer Lanser

INLEIDING

Op 16 december 1969 werd het Staatsblad uitgegeven dat de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) per 1 december 1970 regelde.¹ Daar ging een aantal jaren parlementaire behandeling aan vooraf: het wetsontwerp is bij Koninklijk Besluit (KB) van 9 november 1964 gegeven op Soestdijk, door Koningin Juliana.² De Memorie van Toelichting is zeer lezenswaardig. De inleiding daarvan omschrijft kernachtig de ratio achter de invoering van de wet:

“Het belang van een goede hoedanigheid van het oppervlaktewater vormt reeds sinds lange tijd voor de regering een probleem dat haar met zorg vervult.”

Vervolgens behandelt het stuk alle pogingen van de regering vanaf 1897 om maatregelen in te stellen om de verontreiniging van openbare wateren tegen te gaan. Het bleek allemaal niet voldoende; zo verzucht de wetgever:

“Stelt men echter de vraag of door het tot stand komen van genoemde voorzieningen het vervuilingskwaad reeds in belangrijke mate beteugeld is, dan moet het antwoord ontkennend luiden.”³

De wetgever onderkent dat het kostenvraagstuk er mede de oorzaak van is dat tot op dat moment nog onvoldoende maatregelen waren genomen. De Memorie van Toelichting laat zien dat tot dat moment (1965) een bedrag van f 350 miljoen is uitgegeven aan de bestrijding van waterverontreiniging, in hoofdzaak aan de oprichting van gemeentelijke zuiverings-installaties.⁴ Maar dat is niet genoeg. De wetgever becijfert zeer globaal dat er nog zo'n f 1 miljard nodig is om de oppervlaktewateren te saneren. En daar blijft het niet bij: er is ook geld nodig voor nog komende verontreiniging door de aanleg van nieuwe woonwijken en nieuwe industriële vestigingen. Om al deze uitgaven te kunnen dekken, worden de artikelen 16 tot en met 22 in de wet opgenomen. Op grond van deze artikelen kunnen kostendekkende heffingen worden ingevoerd.

1. Stb. 1969, 536.

2. Kamerstukken II, 1964-1965, 7884, nr. 1.

3. Kamerstukken II, 1964-1965, 7884, nr. 3, p. 1.

4. Kamerstukken II, 1964-1965, 7884, nr. 3, p. 11.

DE HEFFINGSBEPALINGEN: VAN WETSONTWERP TOT WVO

Als we door de bril van 2020 kijken naar de heffingsbepalingen in de Wvo, dan valt een aantal zaken op.

De Wvo regelde dat de provincie vergunningverlener is.⁵ Voor oppervlaktewateren die niet onder beheer stonden bij het rijk, waren Gedeputeerde Staten bevoegd een lozingsvergunning of een verklaring van ongenoegzaamheid uit te reiken. Provinciale Staten stelden daartoe een verordening vast, die onderworpen was aan goedkeuring bij KB.⁶ Gedeputeerde Staten konden de bevoegdheid vergunningen en verklaringen van ongenoegzaamheid uit te reiken, overdragen aan (kort gezegd) de besturen van waterschappen, veenschappen, veenpolders, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en bepaalde andere openbare lichamen.⁷

Het rijk, maar ook de lichamen die door de overdracht bevoegd waren vergunningen en verklaringen van ongenoegzaamheid uit te reiken, werden op grond van art. 17 bevoegd om een heffing in te stellen. Daaraan konden de vergunninghouders of diegenen die een verklaring van ongenoegzaamheid kregen, worden onderworpen.⁸ Daarnaast werd de beheerder van een werk of inrichting bevoegd een bijdrage te vorderen van diegenen die direct of indirect op een werk zijn aangesloten.⁹ Dat waren in die tijd voornamelijk gemeenten, die een zuiveringsinstallatie in beheer hadden.

De heffingsmaatstaf werd bij wet voorgeschreven: de hoeveelheid of de hoedanigheid, dan wel beide, van de afvalstoffen, verontreinigde of schadelijke stoffen, in welke vorm dan ook, die in het oppervlaktewater of een werk werden gebracht.¹⁰ Bijzonder was echter dat de wet regelde dat voor woonruimten of kleine bedrijfsruimten een keuze kon worden gemaakt: een gelijk bedrag per woonruimte of een percentage van de voor de grondbelasting vastgestelde of in overeenstemming daarmee geschatte belastbare opbrengst, dan wel op andere bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) aan te geven wijze.^{11 12} Daarbij moet wel worden bedacht dat het in die tijd vooral gemeenten waren die zuiveringsinstallaties beheerden en als zodanig bijdragen konden heffen.

Mogelijke heffende instanties (behoudens het rijk) waren dus de provincies, waterschappen, veenschappen, veenpolders, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en andere openbare lichamen. Zij moesten daartoe een eigen verordening vaststellen. De heffingen van provincies, waterschappen of gemeenten moesten zoveel mogelijk aansluiten bij de bepalingen uit de Provinciewet, Bevoegdhedenwet waterschappen of Gemeentewet.¹³

5. Art. 3, lid 2.

6. Art. 5, lid 1.

7. Art. 6.

8. Art. 17, lid 1.

9. Art. 17, lid 2.

10. Art. 18, lid 1.

11. Art. 18 lid 2.

12. De grondbelasting werd in 1971 afgeschaft en vervangen door de OZB.

13. Art. 22, lid 2.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer op 18 mei 1965 werd een groot aantal vragen gesteld. Een van de vragen die opvalt is die of de hele financiering voor de oppervlaktewaterzuivering niet veel eenvoudiger en goedkoper zou kunnen geschieden indien op elke m3 leidingwater een heffing van enkele centen zou worden gelegd.¹⁴ De beantwoording van de vragen laat een ruime twee jaar op zich wachten. In de Memorie van Antwoord van 18 oktober 1967 toont de wetgever zich weinig enthousiast: *“Een heffing, gebaseerd op het verbruik van leiding- en grondwater, zou inderdaad het voordeel hebben van een eenvoudige financieringswijze en weinig perceptiekosten met zich brengen. Voor algemeen gebruik moet deze wijze van heffing echter toch minder geschikt worden geacht, omdat bij de lozingen van industriële bedrijven veelal een onvoldoende verband aanwezig zal zijn tussen de vervuilende hoedanigheid van het afvalwater en de door deze bedrijven verbruikte hoeveelheden water. Voor gebieden of gemeenten met weinig of geen industrialisatie zal deze heffingswijze wellicht overweging kunnen verdienen.”*¹⁵

Na een flink aantal amendementen werd de Wvo eind 1969 een feit; de wet trad per 1 december 1970 in werking.

WIJZIGINGEN IN DE WVO

De Wvo, in zijn oorspronkelijke vorm, verviel per 22 december 2009, waarna hij werd opgedeeld in de Waterschapswet en Waterwet. Dertig jaar lang werden de heffingen uitgevoerd op grond van Hoofdstuk IV van de Wvo. Dat hoofdstuk werd in die dertig jaar meerdere malen gewijzigd.

Zo verviel met ingang van 1 januari 1989 het onderscheid in heffingen (voor lozingen op oppervlaktewater in beheer bij de heffer) en bijdragen (voor lozingen op een zuiveringstechnisch werk in beheer bij de heffer).¹⁶ Dat onderscheid was ingegeven door de ten tijde van de totstandkoming van de Wvo nog veel voorkomende situatie dat gemeenten (niet belast met het waterkwaliteitsbeheer) zuiveringsinstallaties beheerden. Zij konden op de voet van het oorspronkelijke art. 17 een bijdrage heffen. Door de jaren heen namen de kwaliteitsbeheerders echter het beheer van de gemeentelijke zuiveringsinstallaties over, hetgeen het er voor wat betreft heffingen en bijdragen niet duidelijker op maakte.¹⁷ Volgens de Hoge Raad konden namelijk ook verschillende bedragen worden geheven voor heffingen en bijdragen in hetzelfde gebied, in casu het gebied van het zuiveringschap Drenthe.¹⁸

14. Kamerstukken II, 1964-1965, 7884, nr. 4, blz. 8.

15. Kamerstukken II, 1964-1965, 7884, nr. 5, blz. 19.

16. Stb. 1988, 658.

17. Kamerstukken II, 1987-1988, 20 435, nr. 3, p. 3.

18. HR 8 juli 1986, nr. 23 328, BNB 1986/336, Belastingblad 1986, p. 561.

Bij de Wet van 16 maart 2000, houdende vervanging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, gaat Hoofdstuk IV in zijn geheel op de schop.¹⁹ Deze wijziging had 3 doelstellingen:

1. het meer op wetsniveau regelen van de regelgeving met betrekking tot de verontreinigingsheffing;
2. de afschaffing van de leges voor WVO-vergunningen;
3. de verhoging van het tarief voor de verontreinigingsheffing van rijkswateren tot f 70 per vervuilingseenheid.²⁰

Het eerste doel maakte een einde aan de versnippering in regelgeving van de verschillende waterkwaliteitbeherende waterschappen. De wetgever trekt zich het primaat van de formele wetgever aan en regelt de hoofdelementen van de verontreinigingsheffing voortaan zelf in het nieuwe hoofdstuk IV van de Wvo. Dat maakte veel duidelijk, al bleef er natuurlijk nog voldoende ruimte om te procederen, zoals over het begrip ‘woonruimte’.²¹

Interessant was de invoering van art. 21a in de Wvo. Het betreft een experimenteerartikel, dat van 1 januari 2001 tot 1 januari 2006 in de Wvo was opgenomen. De bepaling regelde dat de waterschappen door middel van een proef het zogenaamde ‘brede waterspoor’ voor woonruimten konden invoeren. Bij woonruimten kon worden geheven naar de door het waterleidingbedrijf geleverde hoeveelheid drinkwater, in plaats van naar het woonruimteforfait. Deze mogelijke heffingsmaatstaf is bij de Wet modernisering waterschapsbestel²² teruggekeerd in art. 122h, lid 2, Waterschapswet. Hoewel deze heffingsmaatstaf aldus reeds bij de parlementaire behandeling in 1965 werd geopperd, is er nog geen waterschap dat de verontreinigingsheffing of zuiveringsheffing op deze wijze inricht.

Hoofdstuk IV van de Wvo regelde tot het moment van vervallen eind 2009 zowel de verontreinigingsheffing van de waterschappen als die van het rijk. Beide heffingen maken gebruik van dezelfde bepalingen. Door de Wet modernisering waterschapsbestel komt daar een einde aan.²³

REORGANISATIE VAN DE WATERWETGEVING

De Wet modernisering waterschapsbestel had flink wat voeten in de aarde.²⁴ De wet was als het ware een sluitstuk van bestuurlijke rapporten die kunnen worden teruggeleid tot het rapport “Water Centraal” van de Unie van Waterschappen uit 1996, inhoudende een

19. Stb. 2000, 135.

20. Kamerstukken II, 1998-1999, 26 367, nr. 3, p. 1.

21. HR 10 januari 1996, nr. 30 584, BNB 1996/77, vergelijk HR 23 juli 1984, nr. 22 216, BNB 1984/283.

22. Stb. 2007, 208.

23. Stb. 2007, 208.

24. Stb. 2007, 208.

aanbeveling om te komen tot vereenvoudiging van de bestuurssamenstelling en het financieringsstelsel. Aan de Memorie van Toelichting bij de Wet modernisering waterschapsbestel ontleen wij:

“Op 16 februari 2004 is het eerder genoemde kabinetsstandpunt over het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de bekostiging van het regionaal waterbeheer (hierna kabinetsstandpunt IBO) verschenen. Daarin geeft het kabinet, op basis van alle bovengenoemde onderzoeken en adviezen, zijn visie op de bekostiging van het regionaal waterbeheer en de bestuurlijke organisatie van de waterschappen. Het kabinet geeft aan de keuze voor het waterschap als functioneel bestuur met een eigen belastinggebied ook in het licht van de huidige en toekomstige wateropgaven een verstandige te vinden. Hiermee kiest het kabinet voor variant «A» van het IBO-rapport. De gewenste vereenvoudiging in de bekostigingsstructuur wordt bereikt door het integreren van de huidige heffingen voor waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit tot één heffing voor het watersysteembeheer. De kosten voor het transport en de zuivering van afvalwater (indirecte lozingen op de riolering en zuivering) worden verhaald door middel van een zuiveringsheffing op basis van het aloude beginsel «de vervuiler betaalt». Daarnaast blijft een verontreinigingsheffing voor directe lozingen op oppervlaktewater bestaan op grond van hetzelfde principe.”²⁵

De wet regelde aldus een complete herstructurering van de wetgeving op het gebied van het waterbeheer. In de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt:

“Verwacht wordt dat de Waterschapswet na doorvoering van de wijzigingen weer in ieder geval een periode van 1 à 2 decennia «mee kan». In die tijd zal gewerkt worden aan het op orde brengen van het watersysteem conform de afspraken van het Nationaal Bestuursakkoord Water en de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water.”²⁶

In de nieuwe Waterschapswet staan twee begrippen centraal: watersysteem en waterketen. Deze begrippen zijn onder andere ontleend aan de Kaderrichtlijn Water, die wij hierna bespreken.

Onder watersysteem wordt verstaan het geheel van zoet en zout oppervlaktewater en grondwater en de bijbehorende waterbodems, oevers, ecologie, waterkeringen en technische infrastructuur. De waterketen is de keten van het onttrekken van water aan het watersysteem, het gebruik, het transport en de zuivering ervan en ten slotte de lozing van het water op het watersysteem.

Het onderscheid tussen het watersysteem en de waterketen is terug te zien in art. 1 Waterschapswet. Dat bepaalt dat aan waterschappen worden opgedragen de zorg voor het watersysteem (watersysteemtaak) en de zorg voor het zuiveren van afvalwater op de voet van art. 3.4 Waterwet (waterketentaak).²⁷

25. Kamerstukken II, 2005-2006, 30 601, nr. 3, p. 4.

26. Kamerstukken II, 2005-2006, 30 601, nr. 3, p. 2.

27. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen, zoals het vaarwegbeheer.

Wij bespreken in dit hoofdstuk de waterketentaak, ofwel de zuiveringstaak. De zorg voor het zuiveren van afvalwater op de voet van art. 3.4 Waterwet betreft het zuiveren van stedelijk afvalwater. Stedelijk afvalwater is in art. 1 Waterwet omschreven als huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater. Art. 3.4 Waterwet bepaalt dat zuivering van stedelijk afvalwater gebracht in een openbaar vuilwaterriool geschiedt in een daartoe bestemde inrichting onder de zorg van een waterschap. Dit is actief waterkwaliteitsbeheer: het schoonmaken van vervuild water.

Het water dat via de riolering wordt afgevoerd, passeert de zuivering voordat het wordt geloosd op oppervlaktewater. Daar wordt de grens tussen waterketen en watersysteem gepasseerd. Vanuit de zuivering (waterketen) komt het gezuiverde water op oppervlaktewater (watersysteem). De verontreinigingsheffing oude stijl wordt in deze gedachte opgeknipt in 3 delen: zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing (nieuwe stijl) geheven door de waterschappen en verontreinigingsheffing (nieuwe stijl) geheven door het rijk. De zuiveringsheffing wordt, kort gezegd, geheven ter zake van het afvoeren op de riolering of een zuiveringstechnisch werk in beheer bij het waterschap (waterketen), de verontreinigingsheffing ter zake van het lozen op een oppervlaktewater in beheer bij een waterschap of het rijk (watersysteem). De fiscale regels voor de heffing van de zuiveringsheffing staan in de Waterschapswet, die voor de verontreinigingsheffing in de Waterwet.

Zuiveringsheffing

De zuiveringsheffing dient tot het verhaal van de kosten van de actieve zuiveringstaak. De zuiveringsheffing is een bestemmingsheffing, gebaseerd op het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Dat principe is aanvaard door de OESO in 1972 en is neergelegd in de Europese Akte van 1986.²⁸ Het houdt in dat elke deelnemer aan het economische verkeer bij zijn handelen aansprakelijk is voor de negatieve externe effecten daarvan.

De zuiveringsheffing heeft ook een regulerend karakter: zij bevordert de voorkoming van het produceren en afvoeren van vuil water.²⁹ De Waterschapswet geeft de waterschappen bij de zuiveringsheffing, naast een heffing om de kosten van het actieve zuiveren te verhalen, ook de mogelijkheid om subsidies uit de opbrengst van de zuiveringsheffing te bekostigen. Het gaat dan om subsidies, die het waterschap verleent ter tegemoetkoming in de kosten van het voorbereiden en uitvoeren van maatregelen die verband houden met het zuiveren van afvalwater aan diegenen die tot het treffen van die maatregelen zijn gehouden en om subsidies aan heffingsplichtigen tot behoud van het gebruik van zuiveringstechnische werken teneinde een stijging van het tarief van de heffing zo veel mogelijk te voorkomen.³⁰

28. Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, Document N°C(72)128.

29. J.Th.A. Bressers, *Beleidsdoelmatigheid en waterkwaliteitsbeleid*, Enschede 1983

30. Art. 122d, lid 5, Waterschapswet.

Het verstrekken van die subsidies uit belastinggeld is lastig uit te leggen en lastig te begrijpen. Dat blijkt ook uit de Kamervragen van het Tweede Kamerlid Schouw over de door het Waterschap Aa en Maas aan Heineken verstrekte afhaaksubsidie. De Minister geeft onder andere het volgende antwoord:

“Deze regelingen op grond van de Waterschapswet zijn bedoeld om waterschappen subsidie te kunnen laten verstrekken om ‘afhaken’ en daarmee tariefstijging te voorkomen. Bedrijven met een hoge zuiveringsheffing kunnen er namelijk toe overgaan om zelf maatregelen te nemen, bijvoorbeeld door voorzuivering in eigen beheer. Bedrijven ‘haken af’ van de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi’s) van het waterschap. Bij vrijwel gelijkblijvende zuiveringskosten leidt dit, door de verminderde belastinginkomsten van het waterschap, tot ongewenste effecten als stijging van het tarief van de zuiveringsheffing voor de gebonden overige lozers (vooral particulieren), het deels onbenut blijven van de capaciteit van rwzi’s (kapitaalvernietiging), verminderde werking van de rwzi’s en stijging van de maatschappelijke kosten van de zorg voor zuivering van stedelijk afvalwater.

De op grond van de anti-afhaakregeling waterschappen verstrekte subsidie wordt verleend om genoemde ongewenste effecten tegen te gaan. De subsidie moet voldoen aan enkele strikt omschreven voorwaarden en dient een algemeen belang: zowel rwzi, waterschap, het bedrijf als de overige gebonden lozers profiteren er van.

Over het aantal bedrijven per waterschap dat op grond van de regeling subsidie ontvangt zijn geen actuele gegevens beschikbaar. In 2012 ging het totaal om ongeveer 10 bedrijven die van de waterschappen de Dommel, Rijn en IJssel, Vallei & Eem, De Stichtse Rijnlanden en Scheldestromen een subsidieregeling hadden. Totaal was daar € 989.615 mee gemoeid, oftewel 0,08% van de opbrengst van de zuiveringsheffing van de waterschappen.

Bij waterschap Aa en Maas gaat het in 2014 om één bedrijf (Heineken) dat een subsidie van ca. € 300.000 in dat kalenderjaar ontvangt.”³¹

De Hoge Raad oordeelt overigens dat de heffing niet onder het verbod van staatssteun valt, omdat zij geen integrerend onderdeel van de steunmaatregel uitmaakt. Van een dwingend bestemmingsverband tussen de heffing en de steun, in die zin dat de opbrengst van de heffing noodzakelijkerwijs voor de financiering van de steun wordt bestemd, is geen sprake.³² Maar los van de juridische merites, geven de afhaaksubsidies een beeld van de worsteling van de waterschappen met het huidige systeem: het knelt.

Verontreinigingsheffing

Ziet de zuiveringsheffing op het afvoeren van afvoerwater op de riolering of een zuiveringstechnisch werk in beheer bij het waterschap, de verontreinigingsheffing ziet op de situatie dat er nu juist geen riolering of zuiveringstechnisch werk tussen zit; het gaat om lozingen op oppervlaktewater. Zowel het rijk als de waterschappen kunnen deze heffing opleggen.

31. Aanhangsel, *Kamerstukken II*, 2013-2014, nr. 926 en 1075.

32. HR 17 maart 2006, nr. 38 117, ECLI:NL:HR:2006:AU3110. Zie ook HR 17 maart 2006, nr. 38 115, ECLI:NL:HR:2006:AU3106 en HR 17 maart 2006, nr. 38 118, ECLI:NL:HR:2006:AU3116.

Het waterschap kan op verschillende manieren zorgen dat de verontreiniging van oppervlaktewater beperkt blijft. De beheersmaatregelen van het waterschap kunnen worden onderverdeeld in actief en passief beheer. Actief beheer omvat het transporteren en zuiveren van afvalwater en het verbranden van zuiveringsslib. Onder passief beheer valt de vergunningverlening, het toezicht, de controle, de handhaving en de planning. Voor het waterschap is de verontreinigingsheffing op dezelfde manier ingericht als de zuiveringsheffing. Het tarief van beide heffingen is ook bij wet gelijk.³³ Omdat het oppervlaktewater onderdeel uitmaakt van het watersysteem, is de verontreinigingsheffing voor de waterschappen onderdeel van de bekostiging van de watersysteemtaak.³⁴

DE KRW

In 2000, ruim vóór de wettelijke modernisering van het waterschapsbestel per 2009, is de Europese Kaderrichtlijn water (hierna: KRW) van kracht geworden.³⁵ De richtlijn heeft als doel de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen. In de KRW is het beginsel van kostenterugwinning verankerd. De richtlijn beoogt de aquatische ecosystemen te beschermen, duurzaam gebruik van water te bevorderen en bij te dragen tot het terugdringen van de verontreiniging van oppervlaktewater en grondwater en van waterkwantiteitsproblemen, zoals overstromingen en verdroging. Om deze doelen te realiseren kunnen lidstaten ook economische instrumenten inzetten. Op grond van art. 9 KRW moeten de lidstaten een waterprijsbeleid voeren met adequate prikkels voor de gebruikers om watervoorraden efficiënt te benutten. Daarbij moeten de diverse watergebruikssectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van de kosten van waterdiensten, rekening houdend met het beginsel dat de vervuiler betaalt (het kostenterugwinningsbeginsel).

Dit kostenterugwinningsbeginsel heeft voor de lidstaten geen vergaand verplichtend karakter. Het Hof van Justitie heeft namelijk geoordeeld dat de lidstaten weliswaar maatregelen moeten nemen, maar zelf kunnen bepalen welke maatregelen dat zijn, zonder dat het kostenterugwinningsbeginsel van toepassing is op alle diensten die met water verband houden.³⁶ Volgens het Hof beoogt de KRW ook niet de regels van lidstaten op het gebied van water volledig te harmoniseren. Volgens het Hof zijn de maatregelen op het gebied van kostenterugwinning slechts één van de instrumenten waarover de lidstaten beschikken om te komen tot een rationeel watergebruik. Het Hof van Justitie stelt zich kennelijk op standpunt dat het kostenterugwinningsbeginsel tot de discretionaire

33. Art. 7.6, lid 3, Waterwet.

34. Art. 7.2, lid 5, Waterwet.

35. Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor Communautaire maatregelen betreffende waterbeleid, Pb EU 2000 L327.

36. Hof van Justitie 11 september 2014, nr. C-525/12, ECLI:EU:C:2014:2202.

beoordelingsvrijheid van de lidstaten behoort. Bij dit standpunt zijn overigens kritische kanttekeningen geplaatst.³⁷

Het beginsel van kostenterugwinning voor waterdiensten is daarmee in beginsel een vrijwillig instrument dat de lidstaten kunnen inzetten, maar waartoe zij niet verplicht zijn. Geheel vrijblijvend is toepassing van art. 9 KRW echter niet. Het nakomen van de milieudoelstellingen uit de KRW is voor de lidstaten namelijk een resultaatsverplichting. Indien een lidstaat die resultaatsverplichting niet nakomt, zal zij moeten kunnen verantwoorden waarom het instrument van kostenterugwinning niet is toegepast. Het kostenterugwinningsbeginsel is desalniettemin geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving.

In de Nederlandse stroomgebiedbeheerplannen zijn vijf watergerelateerde activiteiten als waterdiensten aangewezen in de zin van de KRW:

- de productie en levering van (drink)water;
- het verzamelen en afvoeren van hemel- en afvalwater;
- het zuiveren van afvalwater;
- het grondwaterbeheer;
- het regionaal watersysteembeheer.

Tussen de 90-100% van de met deze waterdiensten gerelateerde kosten worden teruggewonnen, waarbij er wel sprake is van verschillen per waterdienst en van wat regionale verschillen.³⁸

Desondanks zijn ook op nationaal niveau geschillen ontstaan over de toepassing en reikwijdte van art. 9 KRW, in het bijzonder bij de gemeentelijke rioolheffing. In de casus die leidde tot het arrest van de Hoge Raad van 8 december 2017 betrof het een verzamelaanslag rioolheffing die door de heffingsambtenaar van de gemeente Someren was opgelegd aan een woningcorporatie, als eigenaar van 97 sociale huurwoningen.³⁹ De woningcorporatie betoogt dat van haar, gezien de KRW, geen rioolheffing mag worden geheven, omdat haar huurders de vervuilers zijn en niet zij. De Hoge Raad overweegt dat de woningcorporatie eigenaar is van de panden die zij exploiteert door ze aan derden te verhuren. Zij geeft daarmee aan deze derden het recht gebruik van de panden te maken, waardoor op het riool is geloosd. Het stond de gemeentelijke wetgever vrij om belanghebbende, als eigenaar, aan te merken als vervuiler in de zin van de KRW en als zodanig in de heffing te betrekken, evenzeer als wanneer zij zelf rechtstreeks de lozingen op het riool zou hebben verricht. De Hoge Raad oordeelt dat de tekst van art. 9, lid 1, eerste gedachtestreepje, KRW geen andere uitleg toelaat dan dat deze bepaling de lidstaten verplicht om gebruikers van watervoorraden

37. Zie bijvoorbeeld 'Kostenterugwinning van waterdiensten in woelig water: bedenkingen bij het arrest C-525/12 van het Hof van Justitie beschouwd in Nederlands en Vlaams perspectief', P.E. Lindhout, A. Carette, P. de Smedt, Milieu en Recht 2015/31.

38. Rijkswaterstaat, 'Kostenterugwinning van Waterdiensten in Nederland', RWS Waterdienstrapport 2008.051.

39. ECLI:NL:HR:2017:3082.

te stimuleren om deze efficiënt te benutten, door middel van een prijsbeleid dat adequate prikkels bevat. Deze bepaling sluit geenszins uit dat lidstaten dit doel ook nastreven door het beslag dat een gebruiker doet op watervoorraden in aanmerking te nemen bij de terugwinning van de kosten die gepaard gaan met lozingen, overeenkomstig het beginsel 'de vervuiler betaalt'; de KRW verplicht hier echter niet toe.⁴⁰

TIEN JAAR DISCUSSIES OVER HET BELASTINGSTELSEL

Zoals wij hiervoor aangaven, gaf de wetgever in de Memorie van Toelichting bij de Wet modernisering waterschapsbestel aan, dat hij dacht dat de Waterschapswet na de aanpassing per 2009 wel weer 10 of 20 jaar mee zou kunnen. Nu, 12 jaar na dato, bevinden wij ons in de tweede helft van deze termijn. De discussie over de houdbaarheid van het stelsel is in volle gang. Maar in feite ontstond die discussie meteen na de invoering en is die na de invoering ook niet geluwd. Er zijn diverse onderzoeken gedaan en rapporten verschenen, maar tot dusver heeft dat niet geresulteerd in (substantiële) veranderingen van het belastingstelsel. Wij geven een beknopt en niet uitputtend overzicht.

Reeds in 2011 verscheen een rapport van de door Unie van Waterschappen ingestelde Taskforce Financiën.⁴¹ Aanleiding hiervoor was de overname van kosten door de waterschappen van de aanleg van de primaire waterkeringen (Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)). Maar ook de bijdrage van de agrarische sector aan de kosten van het watersysteembeheer speelde hierbij een rol. Dit rapport bevatte geen voorstellen voor de zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing. De voorstellen zijn niet in regelgeving omgezet.

In 2014 presenteerde de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een rapport over het Nederlandse waterbeheer.⁴² De OESO was positief over de huidige bekostiging van het waterbeheer, maar gaf wel aan dat het beginsel 'de vervuiler betaalt' meer consequent in de bekostiging kan worden toegepast, waarbij zij in het bijzonder dacht aan de diffuse verontreiniging vanuit de landbouwsector. Ook vond de OESO dat de onttrekkingen van oppervlakte- en grondwater steviger belast kunnen worden. Het rapport van de OESO was in 2015 de aanleiding voor de Unie van Waterschappen om de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) in te stellen. De onderzoeksoopdracht was breed, namelijk het ontwikkelen een toekomstbestendig belastingstelsel waarin een prominente plaats is voor de aanbevelingen van de OESO en de leidende principes die de minister naar aanleiding daarvan heeft geformuleerd (zoals de gebruiker/vervuiler/veroorzaker/belanghebbende betaalt). Maar waarin ook oplossingen voor bestaande knelpunten in het stelsel worden geboden. De ambities waren dus torenhoog, maar het werd een moeizaam proces dat pas 5 jaar later en in een veel bescheidener opzet de eindstreep haalde.

40. Vgl. HvJ 16 juli 2009, Futura, C-254/08, ECLI:EU:C:2009:479.

41. Aanpassing belastingstelsel waterschappen, Eindrapport van de Taskforce Financiën, Unie van Waterschappen, Den Haag juni 2011.

42. Rapport *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?* (OECD, 2014).

In 2016 verscheen een tussenrapport van de CAB, maar de daarin opgenomen voorstellen waren nog lang niet voldragen en er was onvoldoende draagvlak.

In 2018 verscheen het eindrapport van de CAB.⁴³ Er staan in dit rapport verstrekkende voorstellen voor de zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing:

- van principe de vervuiler betaalt naar de kostenveroorzaker betaalt en daarmee samenhangend een heel nieuwe heffingsformule;
- beter inspelen op waardevol afvalwater door via een experimenteerartikel maatwerk (een korting) in de heffing mogelijk te maken bij fosfaatterugwinning, voor separate afvalwaterstromen (prijs)afspraken mogelijk te maken en de subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties (anti-afhaakregeling) te behouden;
- verdere verfijning van het woonruimteforfait;
- hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing;
- aanpassing van de Tabel afvalwatercoëfficiënten, van 15 naar 3 klassen op basis van de SBI-codering;
- verontreinigingsheffing voor effluentlozingen van waterschappen op eigen water en voor riooloverstorten van gemengde stelsels.

Maar ook voor de voorstellen in het eindrapport was onvoldoende draagvlak. Daarom is besloten een vergaande aanpassing van het belastingstelsel te laten varen en op de korte termijn slechts een aantal urgente knelpunten in het belastingstelsel op te lossen en daarnaast een onderhoudsspoor te starten voor overige aanpassingen.⁴⁴ Deze afgeslankte voorstellen zijn in december 2020 door de waterschappen vastgesteld. De Unie van Waterschappen heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat gevraagd om de implementatie van deze voorstellen in wetgeving voortvarend ter hand te nemen. De voorstellen betekenen dat de zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing niet ingrijpend zullen wijzigen. De voorstellen om beter in te spelen op waardevol afvalwater en het uit de zuiveringsheffing kunnen bekostigen van hemelwaterkosten (zoals subsidiëren afkoppelen van de riolering) zijn in stand gebleven. De andere voorstellen zijn (vooralnog) geschrapt. Wel wordt de heffingsformule beperkt aangepast. Het zuurstofgebruik wordt niet langer vastgesteld met de CZV-methode maar met de TOC-methode. Dit is een technische aanpassing om het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen bij de analyse van de vervuilingswaarde van afvalwater te beëindigen.

Als we de balans opmaken van 10 jaar discussies is het eindresultaat voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing mager. Waarbij opvalt dat ook nauwelijks is tegemoet gekomen aan de aanbevelingen van de OESO. Zo blijven bijvoorbeeld diffuse lozingen vanuit de landbouw onbelast.

43. Een stevige basis voor de toekomst: de nieuwe waterschapsbelastingen, Commissie Aanpassing belastingstelsel, Eindrapport, mei 2018.

44. <https://www.uvw.nl/definitief-voorstel-aanpassing-belastingstelsel-waterschappen/>

HET SYSTEEM KNELT, TIJD VOOR KEUZEVRIJHEID?

Met de hiervoor geschetste beperkte aanpassing van de zuiverings- en verontreinigingsheffing zal de discussie niet voorbij zijn. De continue discussie toont juist aan dat de huidige vormgeving van deze heffingen de afgelopen 20 jaar steeds meer is gaan knellen. Het einde van het huidige stelsel, volgens de wetgever in 2009 nog goed voor 10 of 20 jaar, komt wat ons betreft na 12 jaar wel in zicht.

Dat komt niet alleen door de beperkingen in het fiscale stelsel, maar ook door het veranderende karakter van het zuiveringsbeheer. De verwerking van afvalwater kan namelijk doelmatiger en duurzamer.

Doelmatiger omdat grote lozers soms afhaken van de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) van het waterschap waardoor deze deels onbenut blijven. En doelmatiger omdat er sprake is van veel schoon hemelwater en door voorzuivering sterk verdund afvalwater (dun water) wat een sterke kostenverhogende factor is.⁴⁵ Afvalwater van een bepaalde samenstelling (dik water) leidt juist tot een doelmatiger werking van de rwzi. Daar toont zich ook de schaduwzijde van het systeem: als de regulerende (neven)werking (vermindering van de aangeboden vervuiling) te goed werkt, en er alleen relatief dun water wordt aangeboden, lopen de kosten, en daarmee het tarief, op. De verwerking van afvalwater kan ook duurzamer. Het denken over afvalwater is ingrijpend gewijzigd. Vroeger werd afvalwater gezien als een afvalproduct. Tegenwoordig wordt het steeds meer gezien als een waardevolle bron voor energieopwekking en grondstoffenterugwinning.

Verder komen nieuwe 'probleemstoffen' zoals medicijnresten, hormonen en microplastics steeds meer en vaker in het afvalwater terecht. De zuiveringsinstallaties van de waterschappen zijn op dit moment niet ingericht op het zuiveren van deze stoffen. Het verwijderen van deze stoffen op de zuiveringsinstallaties van de waterschappen is duur. De huidige zuiveringsheffing biedt echter vrijwel geen mogelijkheden om in te spelen op een doelmatiger en duurzamer zuiveringsbeheer en de verwijdering van de nieuwe 'probleemstoffen', laat staan daaraan een impuls te geven.

Het fundamentele voorstel van CAB om het huidige beginsel 'de vervuiler betaalt' (heffing op basis van vervuilingseenheden) te vervangen door het beginsel 'de kostenveroorzaker betaalt' (heffing op basis van kostenveroorzakingseenheid) beoogde hiervoor een oplossing te bieden. Hierin wordt voor dun water extra betaald waardoor voor het afvalwater met een gewenste samenstelling minder wordt betaald. Maar zoals gezegd, deze poging is voorlopig gestrand.

45. 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. Bron: Een stevige basis voor de toekomst: de nieuwe waterschapsbelastingen, Commissie Aanpassing belastingstelsel, Eindrapport, mei 2018, p. 36.

Deze knelpunten van de zuiverings- en verontreinigingsheffing zijn er ook op terug te voeren dat ze geen enkele keuzevrijheid bieden aan waterschappen. Alle essentialia van de belastingheffing liggen vast in de wet (belastbaar feit, heffingsplichtige, de heffingsmaatstaf, een vast tarief per vervuilingseenheid etc.). De heffing is door de wetgever volledig dichtgetimmerd, er valt vrijwel niks te kiezen voor de waterschappen.

En dat is opmerkelijk, zeker als we een vergelijking maken met de gemeentelijke rioolheffing. In feite zijn de rioolheffing en zuiveringsheffing zeer vergelijkbare heffingen. Het zijn beide bestemmingsheffingen, met vergelijkbare opbrengsten, die dienen voor de bekostiging van verschillende onderdelen van de waterketen. De rioolheffing dient voor vooral het transport van het afvalwater, de zuiveringsheffing voor het verwerken van dat afvalwater in de rwzi's. Beide onderdelen van dezelfde waterketen, waarin gemeenten en waterschappen bovendien nauw samenwerken.

Maar waar voor de waterschappen de zuiveringsheffing volledig wettelijk is vastgelegd, hebben de gemeenten van de wetgever grote vrijheid gekregen bij de vormgeving van de rioolheffing:

- keuze om de rioolheffing te splitsen in twee rioolheffingen, voor de waterketen (afvalwaterheffing) en voor het watersysteemdeel (hemelwater- en grondwaterheffing);
- keuze om alleen eigenaren, alleen gebruikers of beiden te laten betalen;
- keuze uit heffingsmaatstaven zoals vast bedrag, grootte van het huishouden, WOZ-waarde, hoeveelheid afgevoerd afvalwater, alleen grootverbruik;
- keuze om al dan niet tarieven te differentiëren tussen bijvoorbeeld één- en meerpersoonshuishoudens, woningen en niet-woningen;
- mogelijkheid om degressieve tarieven of progressieve tarieven te hanteren.

Een dergelijke keuzevrijheid zou mogelijk ook bij de zuiveringsheffing kunnen bijdragen aan het oplossen van knelpunten. Het door de CAB voorgestelde stelsel van de kostenveroorzaking kan daar uiteraard ook aan bijdragen. Maar als dit opnieuw volledig wettelijk wordt vastgelegd, heeft het toch weer het risico in zich dat het ene keurslijf wordt vervangen door het andere, en niet elk waterschap daarmee uit de voeten kan.

Het voert te ver om in deze bijdrage in detail de mogelijkheden van keuzevrijheid te beschrijven. Toch willen we er een paar noemen:

- heffingsplichtig voor de zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing zijn altijd de gebruikers van woon- en bedrijfsruimten geweest. Nimmer de eigenaren. Maar in het veranderende denken over afvalwater, verdient het toch overdenking om naast de gebruikers ook de eigenaren te belasten. Naarmate de waarde van het afvalwater immers toeneemt, is er minder reden om de verwerking van dit afvalwater zelf te belasten en meer reden om het profijt van de gehele zuiveringsinfrastructuur te belasten. Dat profijt hebben immers zowel eigenaren als gebruikers. De aansluiting op die infrastructuur vergroot als het ware de gebruikswaarde van het eigendom. Dit is voor gemeenten een argument om bij de rioolheffing de eigenaren aan te slaan; de aansluiting op de riolering

verhoogt de waarde van de onroerende zaak. Hierbij zijn verschillende heffingsmaatstaven (vast bedrag, WOZ-waarde) en tariefdifferentiaties (woningen, niet-woningen) denkbaar. Zoals we eerder zagen, vormt de KRW voor het belasten van eigenaren geen belemmering;

- degressieve tarieven. Hiermee kan worden bereikt dat afvalwater met een hoge vervuilingswaarde minder zwaar wordt belast. Degressieve tarieven kunnen voorkomen dat bedrijven afhaken of hun afvalwater vergaand voorzuiveren (met als gevolg dun afvalwater);
- meer verfijnde kortingsregelingen, waarbij de korting op het tarief zelfs kan verschillen afhankelijk van de rwzi waarop het afvalwater wordt afgevoerd. Op de ene rwzi zal het afvalwater immers een gunstig effect hebben op een doelmatige werking, energieopwekking of grondstoffenterugwinning, op de andere rwzi niet.

Hoewel er heel veel onderzoek is gedaan in de afgelopen 10 jaar, is de optie van meer keuzevrijheid en daarbij mogelijkheden voor maatwerk binnen de zuiverings- en verontreinigingsheffing tamelijk onbelicht gebleven. Het is echter op zijn minst een verkenning waard, zeker nu alle andere pogingen om tot fundamentele wijzigingen te komen na een ruime 10 jaar discussiëren zijn gestrand.

Hier doemt ook de vergelijking op met de discussies rondom de watersysteemheffing. Ook daar liepen de waterschappen aan tegen de grenzen van een knellend stelsel. Na lange discussies over een nieuw systeem, is uiteindelijk gekozen voor vergaande keuzevrijheid voor de waterschapsbesturen.

Vijftig jaar na de invoering van de Wvo en twintig jaar na de invoering van het vernieuwde Hoofdstuk IV, waarin de wetgever het systeem volledig dichttimmerde en de waterschappen hun vrijheden ontnam, gooien wij de steen van de vrije keuze in de woelige en troebele vijver van discussies over de toekomst van de waterschapsbelastingen. Niet langer oude wijn in nieuwe zakken voor de waterschappen, maar de vrijheid om zelf een nieuwe cocktail te mixen.

50 jaar geleden trad de Wet verontreiniging oppervlaktewaren in werking en 20 jaar geleden werd de Europese Kaderrichtlijn water van kracht. Voor het waterkwaliteitsbeheer in ons land zijn beide regelingen van grote betekenis (geweest). Dit boek biedt inzicht in hoe het waterkwaliteitsbeheer was, is en zou kunnen worden geregeld. Er wordt teruggekeken, maar vooral ook vooruitgeblikt. Hoe is het beheer georganiseerd? Hoe steken het vergunningstelsel, de algemene regels en de heffing in elkaar? Welke ontwikkelingen zijn er in de zuiveringstechniek? Welke impulsen gaf de Kaderrichtlijn water? Hoe worden diffuse bronnen van waterverontreiniging aangepakt? Wat zijn de gevolgen van de komende Omgevingswet? En ten slotte: hoe staan we er voor en hoe kan het (nog) beter? Zo maar een aantal thema's dat in het boek aan de orde komt. Door deze opzet is het boek van belang voor iedereen die werkzaam is in of belangstelling heeft voor het waterkwaliteitsbeheer.