

Wetsvoorstel aanpassing belastingstelsel waterschappen

Stand van zaken 1 februari 2024

Inleiding

Het belastingstelsel van de waterschappen wordt aangepast. Dit is nodig omdat het huidige stelsel een aantal knelpunten kent die moeten worden opgelost. Daarnaast worden er verbeteringen in het stelsel doorgevoerd. Op basis van voorstellen van de waterschappen zelf is een wetsvoorstel gemaakt dat voor de aanpassingen zorgt. Dit voorstel ligt nu in de Tweede Kamer en zal naar verwachting op korte termijn plenair worden behandeld. Het is de bedoeling dat het aangepaste belastingstelsel op 1 januari 2026 in werking zal treden.

In deze notitie wordt de context waarbinnen de aanpassing zijn beslag heeft gekregen geschetst en is informatie opgenomen over de inhoud van de aanpassingsvoorstellen. Daarbij komt ook het bestuurlijke standpunt dat de waterschappen gezamenlijk over het wetsvoorstel hebben ingenomen aan de orde. Omdat de voorstellen op onderdelen best technisch van aard zijn, is een knip in dit document aangebracht. Het eerste deel is een schets van de hoofdlijnen. Een uitgebreide inhoudelijke beschrijving van de voorstellen en de informatie over het voorlopig standpunt vormt het tweede deel van deze notitie.

Meer informatie

Zie ook: [Aanpassing belastingstelsel - Unie van Waterschappen](#)

Context

Belang eigen belastingstelsel

Waterschappen zorgen voor bescherming tegen water en voor voldoende en schoon oppervlaktewater in Nederland. Deze taken brengen veel investeringen en hoge kosten met zich mee. De waterschappen betalen dit grotendeels met eigen belastingen. Door zelf belastingen te heffen is er garantie dat er voldoende geld is voor de taken van de waterschappen. Dankzij de opbrengsten van eigen waterschapsbelastingen, die elke inwoner en ieder bedrijf betaalt, worden de waterschapstaken zelfstandig bekostigd en hoeven noodzakelijke investeringen in waterstaatkundige voorzieningen niet te concurreren met andere overheidsuitgaven. Dit financiële fundament is de beste garantie voor waterveiligheid, voldoende en schoon zoetwater.

Solidariteit bij aanpassing belastingstelsel

In de afgelopen jaren zijn er enkele knelpunten in het belastingstelsel van de waterschappen naar voren gekomen. Nadat er al diverse pogingen zonder succes waren ondernomen om deze knelpunten uit het stelsel te halen, zijn de waterschappen in januari 2020 aan een traject gestart dat tot een succesvolle aanpassing moest leiden. Bij de start van dit traject hebben de waterschappen unaniem gesteld dat het eigen belastingstelsel een groot goed is dat we met elkaar moeten koesteren. Daarbij hebben de waterschappen benadrukt dat het van groot belang is dat wij zelf regie hebben en houden over de vormgeving van ons toekomstbestendig belastingstelsel. Het belastingstelsel van de waterschappen moet alle waterschappen in staat stellen op een verantwoorde manier de kosten van onze taken te verhalen. Als enkele waterschappen tegen de grenzen van het stelsel aanlopen, is dat een probleem van alle waterschappen. In het belang

van een goed werkend belastingstelsel moeten wij als waterschappen solidair zijn in het gezamenlijk zoeken naar oplossingen voor de geconstateerde knelpunten in ons belastingstelsel.

In december 2020 hebben de waterschappen unaniem ingestemd met een pakket aan voorstellen als oplossing voor drie knelpunten in het huidige belastingstelsel en waarin ook vier zogenoemde meekoppelingen zijn opgenomen die het stelsel verder verbeteren. Inmiddels is door de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een wetsvoorstel in procedure gebracht, dat nu in de Tweede Kamer ligt. Het wetsvoorstel is aangemeld voor plenaire behandeling door de Kamer en de intentie is dat de waterschappen met ingang van 1 januari 2026 belastingen op basis van het nieuwe stelsel kunnen gaan heffen. Ook voor het halen van deze termijn is het van belang dat de waterschappen eensgezind blijven optrekken.

Hoofdpijnen voorstellen uit het wetsvoorstel

Met het wetsvoorstel worden zowel de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing als de verontreinigingsheffing op onderdelen aangepast.

Wijzigingen met betrekking tot de watersysteemheffing

1. In de eerste plaats wordt de kostentoedelingsmethode aangepast. Dit is de methode aan de hand waarvan de waterschappen bepalen wat de financiële bijdrage van elke betalende categorie aan de kosten van de watersysteemtaak is. De kostentoedeling van de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd vindt nu nog plaats op basis van de waarde van onroerend goed. Dit levert diverse knelpunten op waaruit blijkt dat waarde geen goede maatstaf is om het belang van categorieën bij de watersysteemheffing uit te drukken. Daarom is in het wetsvoorstel een kostentoedeling op basis van de kenmerken van het waterschapsgebied opgenomen. De nieuwe kostentoedeling geeft de waterschapsbesturen ook meer ruimte om de kostenaandelen af te stemmen op de omstandigheden in het gebied en op de eigen taakuitoefening.
2. De tweede wijziging is dat waterschappen voortaan voor woningen een ander belastingtarief moeten hanteren dan voor andere gebouwde objecten (ook wel niet-woningen genoemd). Dit wordt ook wel de tariefdifferentiatie gebouwd genoemd. Door de tarieven te differentiëren wordt beter rekening gehouden met de verschillen in de ontwikkeling van de WOZ-waardes van woningen ten opzichte van andere gebouwen en ontstaat een evenredige lastenverdeling.
3. Een derde wijziging heeft betrekking op de bijdrage van de groep ingezetenen. Hun kostenaandeel is afhankelijk van de inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap. Dit verandert niet als gevolg van het wetsvoorstel. Wel is het zo dat waterschappen die het kostenaandeel dat initieel is bepaald willen verhogen, dit voortaan op basis van gebiedskenmerken moeten motiveren.
4. Een vierde wijziging die met betrekking tot de watersysteemheffing wordt doorgevoerd is dat de mogelijkheid om het tarief voor verharde openbare wegen te verhogen (de zogenaamde tariefdifferentiatie wegen) voor alle waterschappen weer is gemaximeerd op 100%. Voor zeven waterschappen geldt nu nog 400% als maximum.
5. Een vijfde wijziging is dat waterschappen de mogelijkheid krijgen om het profijt bij wateraanvoerprojecten beter tot uitdrukking te brengen in de betaling door de specifieke groep belanghebbenden die daarvan profiteert.

Wijzigingen met betrekking tot de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing

1. Van bepaalde bedrijven (de 'meetbedrijven') moet het afvalwater in het laboratorium worden geanalyseerd om de vervuilingswaarde vast te stellen. Bij de analyse moeten de waterschappen op dit moment op grond van de huidige wetgeving gebruik maken van stoffen die belastend zijn voor mens en milieu. Dit is een knelpunt. In het wetsvoorstel is een nieuwe analysemethode opgenomen die deze bezwaren vermindert.

2. Samenhangend met het vorige punt wordt in de wet een afwijkprotocol opgenomen. Het afwijkprotocol moet voorkomen dat bedrijven als gevolg van de nieuwe analysemethode te veel of te weinig belasting gaan betalen.
3. 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 kosten van de rioolwaterzuivering worden beperkt. Het wetsvoorstel biedt waterschappen de mogelijkheid om aan bedrijven die bepaalde stoffen leveren een korting op de heffing te verlenen.
4. De bepaling van de vervuilingswaarde van het afvalwater van bepaalde groepen bedrijven (de 'tabelbedrijven') vindt plaats op basis van de hoeveelheid ingenomen water en aan de hand van een tabel ('Tabel afvalwatercoëfficiënten'). Deze tabel is verouderd en de indeling van bedrijven is ook niet meer in alle gevallen representatief. De nieuwe werkwijze is dat de indeling niet meer op basis van bedrijfstak, maar op basis van de specifieke omstandigheden bij het bedrijf plaatsvindt. Dit moet leiden tot een nauwkeurigere indeling van nieuwe (maar ook van bestaande) bedrijven en een betere toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt'.
5. Soms wordt het afvalwater van bedrijven niet via het riool geloosd, maar apart naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie van het waterschap gebracht, bijvoorbeeld met een tankauto. Tot nu toe brachten de waterschappen voor deze 'separate afvalwaterstromen' zuiveringsheffing in rekening. In het wetsvoorstel staat dat voor deze stromen voortaan alleen een privaatrechtelijke prijs in rekening mag worden gebracht. Dit heeft tot gevolg dat waterschappen met de betreffende bedrijven privaatrechtelijke overeenkomsten moeten afsluiten.
6. De laatste wijziging die in de zuiveringsheffing wordt doorgevoerd, betreft eigenlijk een verduidelijking. Het wetsvoorstel verduidelijkt dat waterschappen de kosten die zij maken om de afvoer van hemelwater naar de rioolwaterzuivering te verminderen (denk bijvoorbeeld aan subsidies voor de aanschaf van regentonnen), uit de zuiveringsheffing kunnen dekken.

Wijzigingen die betrekking hebben op alle belastingen

1. Om elk misverstand hierover weg te nemen, staat in het wetsvoorstel dat de kosten die de waterschappen in het kader van klimaatneutraliteit maken om meer duurzame energie op te wekken dan zij zelf nodig hebben, met de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing gedekt kunnen worden.
2. Waterschappen krijgen meer tijd om bezwaarschriften tegen de heffing af te handelen. De hoofdregel op dit moment is dat de afhandelingstermijn zes weken bedraagt. De nieuwe hoofdregel wordt dat een bezwaarschrift voortaan in het jaar waarin het wordt ontvangen moet worden afgedaan. Door deze wijziging wordt de afhandelingstermijn van bezwaarschriften tegen waterschapsbelastingen gelijk aan die van bezwaarschriften tegen gemeentelijke belastingen.

Nadere toelichting wetsvoorstel aanpassing belastingstelsel waterschappen

Inhoud van het wetsvoorstel

Het 'Wetsvoorstel aanpassing belastingstelsel waterschappen' bestaat uit dertien deelvoorstellen, die in het vervolg van dit document in het kort beschreven worden. De beschrijving van de voorstellen is gebaseerd op de versie van het wetsvoorstel die door de regering in september 2023 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De waterschappen hebben in dezelfde maand een standpunt over het wetsvoorstel ingenomen. Bij de hieronder opgenomen voorstellen 'nieuwe kostentoedelingsmethode (1.1) en 'tariefdifferentiatie gebouwd' (1.3) is aangegeven waar het wetsvoorstel niet overeenkomt met dit standpunt. De Unie lobbyt bij de Tweede Kamer om het wetsvoorstel op deze punten nog aangepast te krijgen.

Voor de volledigheid gaan we in de laatste paragraaf in op de stand van zaken van de 'anti-afhaakregeling'. Dit onderwerp is geen onderdeel van het wetsvoorstel, maar maakt wel deel uit van de voorstellen die de waterschappen in december 2020 hebben vastgesteld.

1. Voorstellen m.b.t. de watersysteemheffing

Met de watersysteemheffing wordt het geld bijeengebracht voor waterveiligheid en voldoende en schoon oppervlaktewater.

1.1 Nieuwe kostentoedelingsmethode (Het Gebiedskenmerkenmodel)

Een van de achterliggende principes van de watersysteemheffing is het profijtbeginsel: hoe meer profijt een belanghebbende van het waterschap heeft, hoe meer hij betaalt. Volgens de huidige invulling van dit principe moeten de waterschappen de kosten van hun werk voor een belangrijk deel verdelen op basis van de waarde van de eigendommen van drie categorieën belastingbetalers: eigenaren van gebouwen ('gebouwd'), eigenaren van ongebouwde gronden (met name agrariërs, 'ongebouwd') en eigenaren van natuurterreinen ('natuur'). Deze verdeling op basis van de waarde van onroerend goed veroorzaakt ook de twee urgente knelpunten die op dit moment in de watersysteemheffing aanwezig zijn:

- de waarde van infrastructuur heeft een (onredelijke) invloed op het tarief dat voor ongebouwde grond wordt betaald. Als er bijvoorbeeld nieuwe spoorwegen of bruggen worden aangelegd in een gebied, gaan met de waarde daarvan ook de tarieven omhoog. Dit knelpunt wordt ook wel de weeffout genoemd;
- het is niet meer mogelijk te zorgen voor een gelijkmatige tariefontwikkeling voor de vier betalende categorieën (ingezetenen, eigenaren van gebouwen, van gronden en van natuurterreinen).

Verder geldt dat het huidige stelsel een waterschapsbestuur nauwelijks ruimte biedt om de kostenverdeling af te stemmen op de omstandigheden in het gebied en de eigen wijze van de uitvoering van de watersysteemtaak door het waterschap.

Om de knelpunten op te lossen is in het wetsvoorstel een nieuwe methode opgenomen om de kosten over de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd te verdelen. Omdat een kostenverdeling op basis van de waarde van de objecten het probleem vormt, is in de nieuwe methode waarde als verdeelmaatstaf voor de kosten vervangen door gebiedskenmerken. Onder gebiedskenmerken vallen zowel de specifieke omstandigheden in het gebied (bijvoorbeeld zeer veel natuur, een zeer hoge inwonerdichtheid) als de

kenmerken van de taakuitoefening van het waterschap (bijvoorbeeld veel of weinig primaire en/of regionale waterkeringen).

Nieuw is ook dat er voortaan bij alle categorieën bandbreedtes zijn voor het verdelen van de kosten (de kostenaandelen). Tot nu toe was dat alleen bij de categorie ingezetenen het geval. De bandbreedtes geven de waterschapsbesturen ruimte om de kostenverdeling beter te kunnen afstemmen op de specifieke omstandigheden in het gebied en op de taakuitoefening van het waterschap. Verder voorkomen de bandbreedtes dat er bij de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel sprake zal zijn van grote lastenverschuivingen. In de eerste twee jaar na het van kracht worden van de wetgeving hebben waterschappen hiervoor een relatieve bandbreedte van + en -/ - 30% voor de kostenaandelen ongebouwd en natuur. Daarna zullen bandbreedtes van + en -/ - 25% gaan gelden.

Standpunt waterschappen

In het voorstel van de waterschappen uit december 2020 waren structurele bandbreedtes van + en -/ - 30% voor de categorieën ongebouwd en natuur opgenomen. De waterschappen zijn het op dit punt niet eens met het wetsvoorstel dat deze ruimte na twee jaar beperkt tot + en -/ - 25%. De redenen zijn dat dit de waterschappen beperkt in hun bestuurlijke ruimte en dat er voor enkele waterschappen sprake zal zijn van een door de systematiek gedwongen tariefverandering.

1.2 Motiveringsvereiste bij verhoging kostenaandeel ingezetenen boven bovengrens bandbreedte

Op dit moment kunnen waterschappen het initieel bepaalde kostenaandeel van de categorie ingezetenen met maximaal 10% verhogen zonder dat er specifieke eisen aan de motivering voor deze verhoging worden gesteld. In het wetsvoorstel is opgenomen dat een waterschap zo'n verhoging expliciet op basis van gebiedskenmerken moet motiveren. Een dergelijke motivering sluit aan bij hoe binnen de bandbreedtes voor de specifieke eigenarencategorieën (gebouwd, ongebouwd en natuur) keuzes moeten worden gemotiveerd. Onder gebiedskenmerken vallen zowel de specifieke omstandigheden in het gebied (bijvoorbeeld zeer veel natuur, een zeer hoge inwonerdichtheid) als de kenmerken van de taakuitoefening van het waterschap (bijvoorbeeld veel of weinig primaire en/of regionale waterkeringen).

1.3 Tariefdifferentiatie voor woningen en niet-woningen binnen categorie gebouwd

De watersysteemheffing gebouwd wordt zowel door eigenaren van woningen als door eigenaren van andere gebouwde onroerende zaken (niet-woningen; bedrijven) opgebracht. De heffing kent op dit moment één tarief, dat wordt uitgedrukt als percentage van de WOZ-waarde en dat voor eigenaren van woningen en eigenaren van niet-woningen gelijk is. Doordat de WOZ-waarden van woningen de afgelopen jaren veel harder zijn gestegen dan de WOZ-waarden van niet-woningen is er binnen de categorie sprake van lastenverschuivingen zonder dat er sprake is van verandering van het werk dat het waterschap verzorgt (het voorzieningsniveau). De waarde zorgt er ook binnen de categorie gebouwd voor dat er geen sprake is van een gelijkmatige lastenontwikkeling van betalende categorieën. Daarom is in het wetsvoorstel de tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouwd opgenomen. Afhankelijk van de ontwikkeling van de WOZ-waarden stellen de waterschappen voor woningen een ander tarief vast dan voor niet-woningen. Dit zorgt binnen de categorie gebouwd voor een gelijkmatige lastenontwikkeling. De tariefdifferentiatie werkt twee kanten op; afhankelijk van de richting van het verschil in waarde-ontwikkeling tussen woningen en niet-woningen stelt het bestuur een hoger of een lager tarief voor niet-woningen vast dan voor woningen. Anders dan bij de onroerendezaakbelasting (OZB) van gemeenten wordt de tariefdifferentiatie gebouwd alleen gebruikt om verschillen in waardeontwikkeling te corrigeren.

Standpunt waterschappen

In de voorstellen die de waterschappen in 2020 hebben vastgesteld was op dit punt sprake van een 'kanbepaling', waardoor waterschappen zelf zouden kunnen bepalen of zij de tariefdifferentiatie toepassen of niet. En bij toepassing ook eigen ruimte hebben bij het bepalen van het verschil tussen deze twee tarieven. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel heeft de minister ervoor gekozen om de tariefdifferentiatie verplicht te stellen. De waterschappen zijn het om twee redenen niet eens met deze verplichting. Ten eerste geeft een verplichting niet de gewenste bestuurlijke ruimte voor een eigen afweging. Ten tweede hebben gemeenten bij dit onderwerp wel beleidsvrijheid en dit zou ook voor de waterschappen moeten gelden.

1.4 Schrappen mogelijkheid tarief verharde openbare wegen maximaal 400% hoger vast te stellen

De wetgever heeft met ingang van 1 juli 2012 de tariefdifferentiatie van maximaal 400% voor verharde openbare wegen ingevoerd. Deze tariefdifferentiatie kon alleen worden gebruikt door waterschappen die op dat moment het tarief voor verharde openbare wegen al differentieerden (tot maximaal 100%). In de praktijk betekende dit dat 7 van de 21 waterschappen van de ruime tariefdifferentiatiemogelijkheid gebruik konden maken; deze waterschappen hebben dat ook gedaan. De tariefdifferentiatie van maximaal 400% was als tijdelijke maatregel bedoeld. Het kon worden ingezet om de tarieven voor het agrarisch ongebouwd (als deze door het waterschapsbestuur als onredelijk hoog werden ervaren) te matigen. Op deze manier konden deze waterschappen de effecten van de weeffout ondervangen.

In de nieuwe kostentoedelingsmethode die in het wetsvoorstel is opgenomen komt de weeffout niet meer voor en daarom wordt de tijdelijke maatregel geschrapt. Voor verharde openbare wegen staat voortaan alleen nog de oorspronkelijke tariefdifferentiatie tot maximaal 100% in de wet. Deze tariefdifferentiatie kan op inhoudelijke gronden worden toegepast als de openbare verharde wegen volgens het waterschap tot hogere kosten van de watersysteeltaak leiden. Bijvoorbeeld in verband met piekbelasting bij neerslag of verontreiniging van het watersysteem door afspoeling vanaf wegen van bijvoorbeeld olie of rubberdeeltjes van banden bij regen.

1.5 Tariefdifferentiatie voor wateraanvoer als plusvoorziening

Soms doet een waterschap meer (levert het meer voorzieningen) dan waartoe het op grond van zijn normale taakuitoefening gehouden is, vaak voor specifieke groepen belanghebbenden in het gebied.. Dit worden plusvoorzieningen genoemd. Hierbij kan worden gedacht aan het beschikbaar stellen van water voor nachtvorst- en verziltingsbestrijding, het bestrijden van schade door droogte en het voorkomen van hittestress in de stad. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om de kosten van plusvoorzieningen exclusief neer te leggen bij degenen die daar belang bij hebben. Het gaat om degenen die expliciet om de voorziening hebben gevraagd en degenen wiens onroerende zaak in het deel van het waterschapsgebied ligt waar een plusvoorziening is of wordt gerealiseerd. Zo kunnen de kosten van de voorzieningen worden neergelegd bij degenen die daarvan profijt hebben om te voorkomen dat alle belastingbetalers meebetalen.

Een waterschap kan het tarief voor de watersysteemheffing maximaal 100% hoger vaststellen voor ongebouwde onroerende zaken die gebaat kunnen zijn bij wateraanvoerprojecten. Het moet gaan om wateraanvoerprojecten die tot stand zijn gekomen op verzoek van ten minste één belanghebbende. Het waterschap mag de tariefdifferentiatie pas doorvoeren als alle potentiële heffingplichtigen in de gelegenheid zijn gesteld om te laten weten of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten, daarvan ten minste de helft heeft gereageerd en weer ten minste twee derde daarvan heeft laten weten dat dit het geval is (draagvlakmeting).

2. Voorstellen m.b.t. de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing

De zuiveringsheffing dekt de kosten van het zuiveren van rioolwater. De verontreinigingsheffing wordt in rekening gebracht als afvalwater rechtstreeks in oppervlaktewater wordt geloosd. De hoogte van deze belastingen wordt bepaald door de vervuilingswaarde van het afvalwater.

2.1 In de methode voor het analyseren van afvalwater van bedrijven minder gebruik maken van mens- en milieubelastende stoffen door opname van 2 nieuwe parameters in de heffingsformule: TOC & N-totaal (zonder nitriet en nitraat)

De huidige wetgeving leidt tot verplicht gebruik van mens- en milieubelastende stoffen bij de laboratoriu-manalyses voor het vaststellen van de vervuilingswaarde van het afvalwater van een deel van de bedrijven (de 'meetbedrijven'). De waterschappen willen zo min mogelijk gebruik maken van deze stoffen. Het wetsvoorstel lost dit knelpunt in de zuiverings- en de verontreinigingsheffing op door te bepalen dat in de heffingsformule twee nieuwe parameters moeten worden gehanteerd. TN_b (Totaal gebonden Stikstof) oftewel N-totaal (Stikstof Totaal)¹ in plaats van het huidige N-Kjeldahl en TOC (Total Organic Carbon) in plaats van het huidige CZV (chemisch zuurstofverbruik). Omdat TN_b en TOC meer of anders meten dan alleen het zuurstofverbruik, moeten beiden worden gecorrigeerd. Bij TN_b kan dat door nitraat en nitriet in mindering te brengen, bij TOC door de omrekenfactor 3 te hanteren. Door deze twee correcties blijft de totale vervuilingswaarde die in de heffing wordt betrokken ongeveer gelijk, en daarmee het tarief (afgezien van de reguliere jaarlijkse tariefontwikkeling).

2.2 Afwijkprotocol

Dit deelvoorstel vloeit voort uit het vorige. Tussen TOC en CZV bestaat een vaste verhouding, die echter stofafhankelijk is. Voor mengsels van verschillende stoffen -zoals in afvalwater- is deze verhouding afhankelijk van de samenstelling van het mengsel. Voor huishoudelijk afvalwater bedraagt de CZV/TOC-factor 3. Verdere uitwerking van de methode heeft uitgewezen dat toepassing van een vaste omrekenfactor van 3 voor een klein aantal bedrijven, dat een omrekenfactor lager dan 2,5 heeft, wellicht tot een te hoge heffing zou leiden. Er wordt daarom een afwijkprotocol voorgesteld. Het afwijkprotocol maakt het mogelijk dat bedrijven die aannemelijk maken dat hun afvalwater een CZV/TOC-verhouding heeft kleiner dan 2,5 de lagere vervuilingswaarde die hieruit voortvloeit kunnen toepassen.

Er zal ook een beperkt aantal bedrijven zijn dat in de nieuwe situatie aan de bovenkant buiten de "range" terecht komt en daardoor in de toekomst mogelijk minder zuiveringsheffing en/of verontreinigingsheffing verschuldigd zal zijn dan op basis van de huidige CZV-bepaling het geval is. Er wordt een vergelijkbaar afwijkprotocol toegepast op deze bedrijven. Het protocol maakt het mogelijk dat een waterschap dat aannemelijk kan maken dat het afvalwater van een bedrijf een CZV/TOC-verhouding heeft groter dan 3,5, de hogere vervuilingswaarde die hieruit voortvloeit kan toepassen.

2.3 Korting op heffing mogelijk wanneer in afvalwater bedrijven bepaalde stoffen voorkomen

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 kosten van de rioolwaterzuivering worden beperkt. Het is dus van belang dat de waarde van het afvalwater van bedrijven beter in de heffing tot uitdrukking kan worden gebracht.

¹ In de voorstellen wordt de parameter TN_b (Totaal gebonden Stikstof) benoemd als N-totaal (Stikstof totaal). Hiermee wordt hetzelfde bedoeld.

Daarom is in het wetsvoorstel onder het kopje 'Bijdrage aan een meer circulaire economie' opgenomen dat de waterschappen een op maat gesneden korting op de heffing kunnen verlenen aan bedrijven die afvalwater leveren dat rijk is aan waardevolle stoffen. Het gaat hier om de stoffen chroom, koper, nikkel, lood, zink, arseen, cadmium, kwik (=metalen) en de stoffen chloride, sulfaat en fosfor. Waterschappen zijn niet verplicht om op deze stoffen te heffen maar als ze dat doen, kunnen ze voortaan dus een korting verlenen. Dit gebeurt door de gewichtshoeveelheid voor deze stoffen die één vervuilingseenheid vertegenwoordigt, hoger vast te stellen dan in de Waterschapswet is bepaald. Het waterschap mag dan bijvoorbeeld bepalen dat je niet voor iedere 0,100 kilogram arseen één vervuilingseenheid betaalt, zoals de Waterschapswet regelt, maar je bijvoorbeeld voor iedere 0,200 kilogram één vervuilingseenheid betaalt. Daarnaast is in een Nota van wijziging op het wetsvoorstel toegevoegd dat stoffen niet of niet geheel worden onderworpen aan de heffing als de stof in een bepaalde concentratie in het afvalwater aanwezig is. Een hogere concentratie van een stof in het afvalwater maakt het voor waterschappen immers aantrekkelijker om de stof terug te winnen.

2.4 Nieuwe toepassing tabel afvalwatercoëfficiënten

De Tabel afvalwatercoëfficiënten dient voor het vaststellen van de vervuilingswaarde van het afvalwater van vrijwel alle bedrijven met een vervuilingswaarde van 5 tot en met 1.000 vervuilingseenheden. In de tabel zijn deze bedrijven, de 'tabelbedrijven' in een aantal bedrijfsklassen ingedeeld en voor iedere bedrijfsklasse is in de tabel een afvalwatercoëfficiënt opgenomen. Vermenigvuldiging van deze coëfficiënt met de hoeveelheid ingenomen water leidt tot het aantal vervuilingseenheden voor de belastingaanslag. Omdat er discussie bestaat over de indeling van bedrijven en de hoogte van sommige afvalwatercoëfficiënten bestaat al lange tijd behoefte om de tabel te actualiseren. Daarom gaat het toepassen van de tabel afvalwatercoëfficiënten op basis van het wetsvoorstel wijzigen. Nu beoordelen we nog aan de hand van de bedrijfscategorie in welk van de 15 klassen een bedrijf thuishoort. De vervuilingswaarde per m³ ingenomen water per bedrijfscategorie zoals we dat nu kennen uit [Artikel 2 Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009](#) vervalt.

De nieuwe werkwijze is dat de indeling niet meer op basis van de bedrijfstak, maar op basis van de specifieke omstandigheden bij het bedrijf plaatsvindt. Dit moet leiden tot een nauwkeurigere indeling van nieuwe en bestaande bedrijven en een betere toepassing van het principe 'de vervuiler betaalt'. Bij deze nieuwe werkwijze past ook een striktere toepassing van artikel 122k van de Waterschapswet, waarin is bepaald dat het aan de heffingplichtige is om aannemelijk te maken dat het aantal vervuilingseenheden bepaald kan worden op basis van het waterverbruik (en een afvalwatercoëfficiënt). Dat wijkt af van de huidige praktijk waarbij bedrijven ook wel worden aangemerkt als tabelbedrijf en worden ingedeeld in een klasse. Als een bedrijf er niet in slaagt om aannemelijk te maken dat zijn aantal vervuilingseenheden op basis van de tabel kan worden bepaald, moet de vervuilingswaarde door middel van meting, bemonstering en analyse worden bepaald.

Als vertrekpunt voor nieuwe bedrijven geldt toepassing van klasse 8. Tenzij de vervuilingswaarde per m³ ingenomen water wordt bepaald door de heffingplichtige of de heffingsambtenaar met behulp van gegevens die zijn verkregen door meting, bemonstering en analyse verkregen. Het voorstel heeft geen effect op bestaande bedrijven die nu in klasse 8 zijn ingedeeld. Deze bedrijven blijven ingedeeld in klasse 8. Wel is het mogelijk dat op basis van nieuw onderzoek (bijvoorbeeld naar aanleiding van gewijzigde omstandigheden of bij uitgevoerde controles) een nieuwe klasse wordt vastgesteld. Voor bestaande bedrijven die niet in klasse 8 zijn ingedeeld kan het voorstel wel effect hebben. Dat is alleen het geval als de indeling niet op basis van eerder onderzoek heeft plaatsgevonden. Er komt een overgangstermijn van 10 jaar voor bedrijven die nu zijn 'ingedeeld' op basis van [Artikel 2 Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009](#) en niet in klasse 8 zitten. De heffingsambtenaar moet bij deze bedrijven binnen 10 jaar een individuele afvalwatercoëfficiënt vaststellen. Tot dat moment geldt voor deze bedrijven

de afvalwatercoëfficiënt die volgt uit toepassing van het vervallen artikel 2 van het Besluit vervuilingswaarde ingenomen water 2009.

2.5 Kosten separate afvalwaterstromen privaatrechtelijk in rekening brengen

Niet al het afvalwater wordt via het openbaar vuilwaterriool bij de waterschappen aangeleverd. Soms wordt afvalwater met een tankauto aangeleverd of wordt afvalwater met een aparte leiding rechtstreeks naar de rwzi gebracht. Ook kan het gebeuren dat er door een bedrijf direct wordt ingeprikt op een persleiding van het waterschap. Dit worden de separate afvalwaterstromen genoemd; afvalwaterstromen die anders dan via het gemeentelijk riool op de rioolwaterzuivering belanden.

Als onderdeel van de in december 2020 vastgestelde voorstellen hebben de waterschappen gevraagd om 'beter te kunnen inspelen op waardevol afvalwater door in de zuiveringsheffing voor separate afvalwaterstromen (prijs)afspraken mogelijk te maken.

Invulling van het voorstel van de waterschappen in het wetsvoorstel heeft ertoe geleid dat:

1. de zuiveringstaak verduidelijkt wordt: de zuiveringstaak is het zuiveren van stedelijk afvalwater dat op de gemeentelijk riolering wordt gebracht of op een IBA (Individuele Behandeling van Afvalwater) in beheer van het waterschap;
2. benadrukt wordt dat alleen zuiveringsheffing mag worden geheven voor het zuiveren van afvalwater dat onder de taak valt;
3. expliciet wordt gemaakt dat ander afvalwater dan genoemd onder punt 1 wel door waterschappen mag worden gezuiverd (maar dit hoeft niet), maar dat dit dan niet mag worden bekostigd met de zuiveringsheffing. Voor deze stromen moeten dan dus privaatrechtelijke prijsafspraken worden gemaakt. Bij privaatrechtelijke prijsafspraken opereert het waterschap als marktpartij en gelden de daarbij horende spelregels (van bijvoorbeeld de wet Markt en Overheid, btw etc.).

Wat betreft de bekostiging van het zuiveren van afvalwater is de wijze van aanleveren van het afvalwater bepalend voor de vraag of dit met de zuiveringsheffing moet of met een prijsafpraak kan. Van een keuze is dus geen sprake.

2.6 Kosten van maatregelen die tot beperking van afvoer van hemelwater op rwzi's leiden, kunnen uit de zuiveringsheffing worden gedekt

Nog steeds wordt relatief schoon hemelwater (regenwater) in veel gevallen via het riool afgevoerd naar de rioolwaterzuiveringsinstallaties van de waterschappen. Dit gebeurt bij 'gemengde rioolstelsels'; rioolstelsels waarin hemelwater zich mengt met (huishoudelijk) afvalwater en vervolgens op de rioolwaterzuiveringen 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. Het is gewenst om het aandeel hemelwater dat op de gemeentelijke riolering en de zuiveringsinstallatie van het waterschap komt te verminderen. Dit mede met het oog op de klimaatverandering, de vervangingsopgave van zuiveringstechnische werken, grondstoffenterugwinning en de nieuwe stoffen (diverse microverontreinigingen). Zowel de kosten als het energieverbruik zouden (op termijn) omlaag kunnen als minder hemelwater op de rwzi's wordt gebracht. Het is daarom van belang dat het belastingstelsel van de waterschappen voldoende mogelijkheden biedt om maatregelen te bekostigen die hieraan bijdragen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan subsidies aan inwoners voor de aanschaf van regentonnen. In het wetsvoorstel is (onder het kopje 'Bijdrage aan klimaatadaptatie') expliciet vastgelegd dat waterschappen de mogelijkheid hebben om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen hun rioolwaterzuiveringstaak te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing.

3. Voorstellen die betrekking hebben op alle waterschapsbelastingen

3.1 Kosten van energie-opwekking kunnen met watersysteem- en zuiveringsheffing worden gedekt

De waterschapssector wil al meer dan tien jaar een wettelijke regeling die buiten twijfel stelt dat zij binnen hun wettelijke taak méér duurzame energie kunnen en mogen opwekken dan zij voor hun eigen taakuitoefening nodig hebben. En dat zij de baten en lasten van de benodigde investeringen aan hun heffingen mogen toerekenen. Een wettelijke regeling biedt de waterschappen rechtszekerheid voor investeringen in duurzame energie en sluit risico's van belastingprocedures uit (in het meest extreme geval onverbindendheid belastingverordening en nietige belastingaanslagen).

Inhoudelijke toelichting

Voor de uitvoering van hun taken hebben de waterschappen energie nodig. Deze kopen zij voor een deel in, voor het andere deel zijn de waterschappen zelfvoorzienend. In het kader van het Klimaatakkoord willen de waterschappen uiterlijk in 2025 volledig zelf voorzien in hun energiebehoefte voor alle wettelijke taken. De waterschappen hebben ook de wens om niet alleen energieneutraal te worden, maar op termijn ook klimaatneutraal. Maar een volledige reductie van bij de taakuitoefening vrijkomende broeikasgasemissies is op dit moment technisch en financieel nog niet haalbaar. Het realiseren van klimaatneutraliteit is daarom voorlopig alleen haalbaar als de waterschappen de mogelijkheid krijgen om de vooralsnog niet te vermijden schadelijke uitstoot van broeikasgassen te compenseren door meer hernieuwbare energie op te wekken dan zij zelf nodig hebben en het overschot aan derden te leveren. Daarom is in het wetsvoorstel geregeld dat waterschappen bevoegd zijn om meer duurzame energie op te wekken dan zij voor eigen gebruik nodig hebben en dat zij de kosten en baten hiervan via hun heffingen mogen verhalen.

In het wetsvoorstel is een forfaitaire benadering opgenomen met een bovengrens van maximaal 3 maal het eigen energieverbruik mogen opwekken en (deels) leveren als het gaat om de zuiveringstaak. En maximaal 2 maal het eigen energieverbruik mogen opwekken en (deels) leveren als het gaat om de watersysteemtaak. Deze factoren zullen in ieder geval tot het jaar 2035 van kracht blijven. Het ministerie zal in een ministeriële regeling nadere regels vastleggen voor de wijze waarop de hoeveelheid primaire energie wordt bepaald.

3.2 Beslistermijn bezwaren tegen de heffing

Het afhandelen van bezwaren tegen de heffing is aan een wettelijke termijn gebonden. De beslistermijn bedraagt op dit moment zes weken (artikel 7:10, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht; Awb). Deze beslistermijn kan worden verlengd op grond van artikel 7:10, tweede tot en met vierde lid, Awb. Op grond van het wetsvoorstel wordt de beslistermijn op bezwaarschriften tegen de heffing verruimd en in lijn gebracht met de regeling die voor gemeenten geldt op grond van de Gemeentewet en de Wet WOZ. Als hoofdregel gaat gelden dat een beslissing op bezwaar moet worden genomen in het kalenderjaar waarin het bezwaarschrift is ontvangen. Mocht het bezwaarschrift in de laatste zes weken van het kalenderjaar worden ingediend, dan blijft een beslistermijn van zes weken gelden. Volledigheidshalve wordt gemeld dat deze wijziging ook geldt voor bezwaren tegen meetbeschikkingen binnen de zuiveringsheffing.

4. Anti-afhaakregeling

Dit onderwerp is geen onderdeel van het wetsvoorstel, maar vloeit wel voort uit de besluitvorming van de waterschappen van december 2020. Voor de volledigheid wordt dit voorstel daarom ook toegelicht.

In sommige gevallen is het voor grote bedrijven financieel voordeliger om hun afvalwater niet naar de rwzi te brengen, maar zelf (voor) te gaan zuiveren, ook wel 'afhaken' genoemd. Afhaken kan leiden tot een

afname van het zuiveringsrendement van de installaties van het waterschap en een hogere heffing voor de belastingplichtigen die nog wel op het riool en de installatie lozen (en niet voorzuiveren). Om afhaken te voorkomen kunnen waterschappen daarom (op grond van artikel 122d van de Waterschapswet) vanuit de opbrengst van de zuiveringsheffing via een subsidieregeling korting verlenen aan bepaalde belastingplichtigen die anders zouden afhaken. De Europese Commissie heeft deze regeling in het verleden als geoorloofde staatssteun aangemerkt. Dit betekent dat haar goedkeuring nodig is voordat waterschappen de regeling mogen toepassen. De huidige goedkeuring gold tot en met 2023.

In afstemming met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Europese Commissie zijn vier oplossingsrichtingen verkend. Een van deze opties betrof het toepassen van het marktconformiteitsbeginsel. Deze optie is in opdracht van de Unie door extern bureau Economisch Bureau Amsterdam (EBA) nader onderzocht. EBA heeft daartoe de zogenaamde marktconformiteitstoets (MEO-toets) uitgevoerd. Voor deze toets heeft EBA de kostenstructuur van 6 rwzi's onderzocht die anti-afhaakovereenkomsten met industriële lozers hebben. De onderzochte rwzi's vertegenwoordigen 8 van de 16 industriële partijen die in 2021 gebruikmaakten van de anti-afhaakregeling. EBA heeft op basis van het theoretische en empirische onderzoek van de anti-afhaakregeling geconcludeerd dat deze voldoet aan het MEO-beginsel en niet resulteert in staatssteun.

Aan de hand van de uitkomsten van de bespreking met de EC hierover heeft extern bureau Houthoff advies uitgebracht en geadviseerd om de anti-afhaakregeling voort te zetten als marktconforme regeling. Dit heeft als belangrijk voordeel dat de continuïteit en stabiliteit van de anti-afhaakregeling is gewaarborgd, doordat deze niet langer afhankelijk is van de goedkeuring van de EC. Daarbij geldt als nadrukkelijk aandachtspunt dat alle waterschappen de regeling uniform toepassen volgens de kaders die ook aan de delegatie van de EC zijn voorgelegd. Om de waterschappen hierbij te ondersteunen is in oktober 2023 een ledenbrief (122519/EG) met ondersteunend materiaal verstuurd, waaronder een modelregeling.