

Vergaderjaar 1998–1999

26 367

Vervanging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN

1.0 Inleiding

Dit wetsvoorstel betreft de vervanging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: Wvo). Dat hoofdstuk bevat de regelgeving voor de verontreinigingsheffing. Het wetsvoorstel combineert een drietal doelstellingen zoals in de considerans is aangegeven. De eerste doelstelling betreft het meer op wetsniveau regelen van de regelgeving met betrekking tot de verontreinigingsheffing. De verontreinigingsheffing wordt geheven door de verschillende kwaliteitsbeheerders. De kwaliteitsbeheerder is ingevolge het voorgestelde artikel 17, onder g, van de Wvo, het openbaar lichaam waarvan een orgaan beschikt over de vergunningverlenende bevoegdheid ingevolge de Wvo. De kwaliteitsbeheerders bestaan met ingang van 1 januari 2000 uit het Rijk en de met het kwaliteitsbeheer belaste waterschappen. Het Rijk beschikt over de vergunningverlenende bevoegdheid voor de rijkswateren en elk van de waterschappen belast met het waterkwaliteitsbeheer is bevoegd voor een deel van de regionale wateren. Thans is de situatie zo dat de formeelwettelijke bepalingen met betrekking tot de verontreinigingsheffing die gelden voor alle kwaliteitsbeheerders gering in aantal zijn. Het bovenstaande heeft tot gevolg dat vele essentialia van de verontreinigingsheffing thans worden geregeld in de belastingverordeningen van de met het waterkwaliteitsbeheer belaste waterschappen en voor het Rijk in de Wvo en in het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren (hierna: Uvr). Gezien het primaat van de formele wetgever wordt voorgesteld de Wvo zelf meer de hoofdelementen van de regeling voor de verontreinigingsheffing te laten bevatten. Hiervoor wordt verwezen naar aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De orde in de regelgeving wordt hierdoor eveneens bevorderd. De concrete invulling van de essentialia met betrekking tot de verontreinigingsheffing is thans voor een belangrijk gedeelte gebaseerd op jurisprudentie. Gezien het primaat van de formele wetgever moet deze jurisprudentie voor zover die door hem wordt onderschreven zoveel mogelijk in de Wvo worden opgenomen. De bovengenoemde doelstelling leidt met uitzondering van de voorgestelde

nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten niet tot materiële wijzigingen aangezien vrijwel geheel aangesloten wordt bij bestaande materiële wetgeving, beleidsregels en jurisprudentie.

Het wetsvoorstel heeft als tweede doelstelling de afschaffing van de leges krachtens de Wvo. Op basis van het huidige artikel 17, vierde lid, van de Wvo, kan een kwaliteitsbeheer rechten heffen ter zake van het behandelen van verzoeken tot verlening of wijziging van een vergunning krachtens de Wvo. Het Rijk gaat gezien de uitkomsten van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (hierna: MDW) voor het onderdeel Wvo niet over tot het heffen van Wvo-leges. De Unie van Waterschappen heeft bovendien het verzoek gedaan om de wettelijke basis voor het heffen van de Wvo-leges te laten vervallen en haar leden geadviseerd om af te zien van het heffen van die leges.

Het wetsvoorstel heeft als derde doelstelling de verhoging van het tarief van de verontreinigingsheffing rijkswateren tot f 70,- per vervuilingseenheid. Het aantal vervuilingseenheden dat in de verontreinigingsheffing rijkswateren betrokken kan worden, is door de verdere bouw van rioolwaterzuiveringsinstallaties (hierna: rwzi's) en door maatregelen bij de industrie gedaald en zal daardoor verder dalen. De afname in het aantal in de verontreinigingsheffing rijkswateren te betrekken vervuilingseenheden is groter dan was voorzien. Een aanpassing van het tarief van de verontreinigingsheffing rijkswateren is dan ook noodzakelijk voor de financiering van de uitgaven voor het kwaliteitsbeheer van rijkswateren.

Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om voor te stellen een aantal gedateerde onderscheidenlijk overbodig geworden bepalingen in de Wvo te schrappen.

In de bij deze toelichting behorende twee bijlagen is aangegeven op welke plaats in de voorgestelde tekst van de Wvo de artikelen van de huidige Wvo onderscheidenlijk het huidige Uvr zijn opgenomen.

1.1. Essentialia

1.1.1. Instelling verontreinigingsheffing en belastbaar feit (Artikel 18, eerste en tweede lid, 23, eerste en derde lid)

Op basis van het voorgestelde artikel 18, eerste lid, van de Wvo, kan een waterschap belast met het kwaliteitsbeheer een verontreinigingsheffing instellen. Op basis van artikel 110 van de Waterschapswet dient de invoering van een verontreinigingsheffing door een waterschap te geschieden bij een door het algemeen bestuur van het waterschap vastgestelde belastingverordening.

In het voorgestelde artikel 18, eerste lid, van de Wvo, wordt gezien het bovenstaande dan ook gesproken van een bevoegdheid om een verontreinigingsheffing in te stellen. Op basis van artikel 123, tweede lid, van de Waterschapswet, zijn op de heffing en invordering van de verontreinigingsheffing van een waterschap de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr) en de Invorderingswet 1990 grotendeels van overeenkomstige toepassing. Het bovenstaande houdt ondermeer in dat tegen uitspraken op bezwaar tegen vastgestelde belastingaanslagen en andere voor bezwaar vatbare beschikkingen inzake de verontreinigingsheffing beroep op de belastingrechter mogelijk is. De kwaliteitsbeheerder kan een verontreinigingsheffing instellen voor de financiering van zijn kosten voor maatregelen tot het tegengaan en voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren. Op basis van het voorgestelde artikel 18, tweede lid, van de Wvo, behoren tot de kosten voor maatregelen tot het tegengaan en voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren ook de door de kwaliteitsbeheerder verschuldigde verontreinigingsheffing

en verontreinigingsheffing rijkswateren. De financiering door de kwaliteitsbeheerder van de op hem drukkende kosten geschiedt gezien het bovenstaande door middel van een omslagstelsel. Dit houdt in dat de begrote opbrengsten gelijk zijn aan de begrote op de kwaliteitsbeheerder drukkende kosten van het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren. Het tarief in een kalenderjaar van de verontreinigingsheffing wordt dan ook verkregen door de begrote kosten van de kwaliteitsbeheerder te delen door het begroot aantal vervuilingseenheden dat de kwaliteitsbeheerder aan zijn verontreinigingsheffing kan onderwerpen. Hierbij dient bedacht te worden dat het begrip «kosten» zich uitstrekt tot al de kostensoorten die in artikel 3 van het Begrotings- en jaarrekeningsmodel 1992, zijn vermeld. De in de begroting opgenomen voorzieningen, die geheel of gedeeltelijk ten behoeve van het waterkwaliteitsbeheer gevormd zijn, behoren ook tot de begrote kosten.

Op basis van het voorgestelde artikel 18, eerste lid, van de Wvo kan een waterschap belast met het kwaliteitsbeheer het afvoeren van stoffen vanuit een woonruimte, een bedrijfsruimte, een riolering of vanuit een zuiveringstechnisch werk, belasten. Ingevolge het voorgestelde artikel 17, onderdeel i, van de Wvo, wordt onder «afvoeren» verstaan het direct of indirect brengen van stoffen in oppervlaktewater waarvoor de desbetreffende kwaliteitsbeheerder bevoegd is dan wel op een zuiveringstechnisch werk dat door die kwaliteitsbeheerder wordt gebruikt. «Stoffen» zijn de afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in welke vorm of hoedanigheid dan ook als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wvo. Het voorgaande leidt niet tot een verruiming van het bereik van de verontreinigingsheffing. Op basis van het huidige artikel 17, eerste lid, van de Wvo, kan een waterschap belast met het kwaliteitsbeheer elk direct of indirect brengen van stoffen in oppervlaktewater waarvoor hij bevoegd is of op een bij hem in beheer zijnd zuiveringstechnisch werk belasten. Dit houdt bijvoorbeeld in dat rioolwateroverstorten ook thans door de kwaliteitsbeheerder aan zijn verontreinigingsheffing onderworpen kunnen worden.

Het is ingevolge het voorgestelde artikel 18, eerste lid, van de Wvo, ook mogelijk om het brengen van stoffen met behulp van tankwagens naar een Rwzi te belasten. De desbetreffende stoffen worden immers vanuit een bedrijfsruimte met behulp van een tankwagen afgevoerd. Dit is in lijn met huidige jurisprudentie op dit punt. (Hof 's-Gravenhage 4 juni 1992, Belastingblad 1995, blz. 9 en 10).

De heffingsbevoegdheid van de kwaliteitsbeheerder is beperkt tot het direct of indirect brengen van stoffen in oppervlaktewater ten aanzien waarvan een orgaan van hem beschikt over de vergunningverlenende bevoegdheid ingevolge de Wvo voor de vergunningplichtige lozingen of op een door hem gebruikt zuiveringstechnisch werk. Dit is overeenstemming met het huidige artikel 17, eerste lid, van de Wvo. Er wordt in lijn met de rest van de Wvo consequent gesproken van het gebruik en niet van het beheer van een zuiveringstechnisch werk. Het hebben van de juridische eigendom is geen noodzakelijke voorwaarde om als beheerder gekwalificeerd te kunnen worden. (HR 11 december 1991, BNB 1992/180). Deze wijziging houdt in dat een kwaliteitsbeheerder de lozingen op elk zuiveringstechnisch werk, dat hij in gebruik heeft, aan zijn verontreinigingsheffing kan onderwerpen.

Er is op basis van het voorgestelde artikel 23, eerste lid, van de Wvo, een verontreinigingsheffing rijkswateren. De verontreinigingsheffing rijkswateren dient voor de financiering van de kosten van het Rijk van maatregelen tot het tegengaan en voorkomen van verontreiniging van rijkswater. Het Rijk onderwerpt op basis van het voorgestelde artikel 23, derde lid, van de Wvo, het direct of indirect brengen van stoffen in

rijkswater vanuit een woonruimte, een bedrijfsruimte, een riolering of vanuit een zuiveringstechnisch werk aan de verontreinigingsheffing rijkswateren. Rijkswater is ingevolge artikel 17, onder h, van de Wvo, het oppervlaktewater waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd is tot vergunningverlening ingevolge de Wvo. Het belastbaar feit voor de verontreinigingsheffing rijkswateren is beperkter als voor de verontreinigingsheffing van waterschappen aangezien het Rijk geen zuiveringstechnische werken gebruikt. Het bovenstaande komt overeen met het huidige artikel 11, eerste lid, van het Uvr.

1.1.2. Heffingplichtigen voor de verontreinigingsheffing. (Artikel 18, derde tot en met zevende lid, artikel 23, vierde tot en met negende lid)

Ingevolge het voorgestelde artikel 18, derde lid, van de Wvo, kan de gebruiker van de woonruimte, de bedrijfsruimte, de riolering of van het zuiveringstechnisch werk van waaruit stoffen worden afgevoerd, voor de verontreinigingsheffing belast worden. Indien vanuit een bedrijfsruimte stoffen worden afgevoerd met behulp van een tankwagen kan slechts de gebruiker van die bedrijfsruimte als heffingplichtige worden aangemerkt en niet de transporteur. De tankwagen is immers geen bedrijfsruimte als bedoeld in het voorgestelde artikel 17, onderdeel d, van de Wvo. Dit is in lijn met de huidige jurisprudentie. (Hof 's-Gravenhage, 4 juni 1992, Belastingblad 1995, blz. 9 en 10).

De gebruiker van een woonruimte of van een bedrijfsruimte is degene die de woonruimte onderscheidenlijk bedrijfsruimte feitelijk gebruikt. De gebruiker van een riolering of een zuiveringstechnisch werk is degene die het feitelijke, operationele beheer voert over die riolering of over dat zuiveringstechnisch werk. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de gemeenten onderscheidenlijk de kwaliteitsbeheerders de gebruikers zijn van de bij hen in beheer zijnde rioleringen en zuiveringstechnische werken.

In het voorgestelde artikel 18, vierde en vijfde lid, van de Wvo, is bestaand beleid en jurisprudentie met betrekking tot de heffingplicht voor de verontreinigingsheffing opgenomen. Het door de kwaliteitsbeheerder aangewezen lid van een huishouden is de gebruiker van een door de leden van dat huishouden gebruikte woonruimte. Ingevolge het voorgestelde artikel 128a, eerste lid, van de Waterschapswet, wijst de ambtenaar van het waterschap belast met de inspecteurstaken het belastingplichtig lid van het huishouden aan. In artikel 220b, eerste lid, onderdeel a, van de Gemeentewet, is een soortgelijke bepaling met betrekking tot de gemeentelijke onroerende zaakbelastingen opgenomen. Het begrip huishouden in het voorgestelde artikel 18, vierde lid, van de Wvo heeft dezelfde betekenis als in het bovenbedoelde artikel van de Gemeentewet. In het voorgestelde artikel 23, vijfde lid, van de Wvo, is voor de verontreinigingsheffing rijkswateren opgenomen dat het door het hoofd Bureau verontreinigingsheffing rijkswateren aangewezen lid van een huishouden de gebruiker is van een door de leden van dat huishouden gebruikte woonruimte.

In het voorgestelde artikel 18, vijfde lid, van de Wvo, is neergelegd dat degene die een deel van een bedrijfsruimte in gebruik heeft gegeven, de gebruiker is van dat deel. Deze bepaling ziet met name op kamerverhuur waarbij bepaalde voor bewoning essentiële voorzieningen door de kamerbewoners gemeenschappelijk worden gebruikt. Zoals in de bespreking van het voorgestelde artikel 17, eerste lid, onder c en d, van de Wvo, uiteengezet wordt, is het gehele pand waarvan de kamers worden verhuurd een bedrijfsruimte en geen woonruimte. De verhuurde kamers zijn delen van een bedrijfsruimte. Op basis van jurisprudentie is de verhuurder als de gebruiker van de kamers aan te merken. (HR 23 juli 1984, BNB 1984/282, HR 10 januari 1996, Belastingblad 1996, blz. 168 t/m

1700). Het voorgestelde artikel 18, vijfde lid, van de Wvo, ziet niet op het geval waarin een gehele bedrijfsruimte aan één persoon in gebruik is gegeven. Ingevolge het voorgestelde artikel 18, derde lid, van de Wvo, is degene aan wie een gehele bedrijfsruimte in gebruik is gegeven de gebruiker van die gehele bedrijfsruimte. Het bovenstaande is in overeenstemming met de bestaande jurisprudentie. (Hof Amsterdam 30 augustus 1996, Belastingblad 1996, blz. 397 t/m 401). In artikel 220b, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet, is een soortgelijke regeling met betrekking tot de gemeentelijke onroerende zaakbelastingen opgenomen.

De bovenstaande regeling is voor de verontreinigingsheffing rijkswateren opgenomen in het voorgestelde artikel 23, zesde lid, van de Wvo.

Indien ook na toepassing van het voorgestelde artikel 18, vierde en vijfde lid, van de Wvo, er ten aanzien van een woonruimte, bedrijfsruimte, riolering of zuiveringstechnisch werk twee of meer gebruikers zijn aan te wijzen dan kan de belastingaanslag inzake de verontreinigingsheffing ten name van één van hen worden gesteld. Degene te wiens naam de belastingaanslag is gesteld is op basis van artikel 2, eerste lid, onderdeel k, juncto artikel 8, tweede lid, van de Invorderingswet 1990, de belastingaanslag in zijn geheel verschuldigd. De waterschappen belast met het kwaliteitsbeheer beschikken over deze bevoegdheid ingevolge artikel 142, eerste lid, van de Waterschapswet. De bovengenoemde bevoegdheid geldt op basis van het voorgestelde artikel 25, achtste lid, van de Wvo, ook voor de heffing van de verontreinigingsheffing rijkswateren.

In het voorgestelde artikel 18, zesde en zevende lid, van de Wvo, zijn regels voor de heffingsplicht opgenomen indien stoffen met behulp van een riolering of van een zuiveringstechnisch werk worden afgevoerd. Op basis van het voorgestelde artikel 18, derde lid, van de Wvo, zou zowel de gebruiker die de stoffen op die riolering of dat zuiveringstechnisch werk heeft gebracht als de gebruiker van die riolering of van dat zuiveringstechnisch werk voor de afgevoerde stoffen aan een heffing onderworpen kunnen worden. Ingevolge het huidige artikel 17, eerste lid, van de Wvo, dient de kwaliteitsbeheerder in het bovengenoemde geval een keuze te maken met betrekking tot de heffingsplicht. (kamerstukken II 1967/68, 7884, nr. 5, blz. 32, kamerstukken I, 1969/70, 7884, nr. 1, blz. 10).

De thans door de met het kwaliteitsbeheer belaste waterschappen gehanteerde gedragslijn is neergelegd in het voorgestelde artikel 18, zesde en zevende lid, van de Wvo. Indien stoffen worden afgevoerd met behulp van een riolering of van een zuiveringstechnisch werk waarop geen voorafgaande zuivering plaatsvindt kunnen slechts de gebruikers, die de stoffen op die riolering of dat zuiveringstechnisch werk hebben gebracht voor die stoffen aan een heffing onderworpen worden. Indien stoffen worden afgevoerd met behulp van een zuiveringstechnisch werk waarop voorafgaande zuivering plaatsvindt kan slechts de gebruiker van dat zuiveringstechnisch werk voor die stoffen aan een heffing onderworpen worden. Indien stoffen met behulp van een door een kwaliteitsbeheerder gebruikt zuiveringstechnisch werk worden afgevoerd, kan slechts die kwaliteitsbeheerder voor die stoffen aan een heffing onderworpen worden.

Ingevolge het voorgestelde artikel 18, zesde en zevende lid, van de Wvo, wordt dubbele heffing van verontreinigingsheffing door een kwaliteitsbeheerder voorkomen aangezien hij elke vervuilingseenheid van de afgevoerde stoffen slechts éénmaal in zijn heffing kan betrekken. Op basis van de bovengenoemde artikelen wordt tevens voorkomen dat een heffingsplichtige voor eenzelfde lozing met twee kwaliteitsbeheerders wordt geconfronteerd voor de verontreinigingsheffing. Indien het zuiveringstechnisch werk met behulp waarvan de stoffen worden

afgevoerd wordt gebruikt door een kwaliteitsbeheerder kan namelijk slechts die kwaliteitsbeheerder worden belast voor de afgevoerde stoffen. De vorenbedoelde kwaliteitsbeheerder kan de in artikel 18, derde lid, van de Wvo, bedoelde gebruikers, die de stoffen op zijn zuiveringstechnisch werk brengen, belasten voor de vervuilingsswaarde van de stoffen. Het brengen van stoffen op een zuiveringstechnisch werk van een kwaliteitsbeheerder is immers ook afvoeren in de zin van het voorgestelde artikel 17, onderdeel i, van de Wvo. De gemeenten kunnen op basis van het voorgestelde artikel 18, zesde lid, van de Wvo, slechts ter zake van rioolwateroverstorten belast worden voor de afgevoerde stoffen die door hen niet vanuit een woonruimte, bedrijfsruimte of vanuit een zuiveringstechnisch werk op de riolering zijn gebracht. De gemeenten kunnen derhalve ter zake van rioolwateroverstorten slechts belast worden voor de stoffen die zijn toe te rekenen aan het met straatvuil verontreinigd hemelwater.

In het voorgestelde artikel 23, zevende tot en achtste lid, van de Wvo, is de regeling voor de heffingsplicht voor de verontreinigingsheffing rijkswateren opgenomen indien stoffen met behulp van een riolering of van een zuiveringstechnisch werk in rijkswater worden gebracht. Indien stoffen met behulp van een zuiveringstechnisch werk waarop geen voorafgaande zuivering plaatsvindt worden afgevoerd zijn slechts de gebruikers die de stoffen op dat zuiveringstechnisch werk hebben gebracht voor die stoffen aan de verontreinigingsheffing rijkswateren onderworpen. Indien stoffen met behulp van een zuiveringstechnisch werk waarop voorafgaande zuivering plaatsvindt worden afgevoerd is slechts de gebruiker van dat zuiveringstechnisch werk voor die stoffen aan de verontreinigingsheffing rijkswateren onderworpen. Indien stoffen met behulp van een riolering of van een door een openbaar lichaam gebruikt zuiveringstechnisch werk worden afgevoerd is slechts de gebruiker van die riolering of van dat zuiveringstechnisch werk voor die stoffen aan een heffing onderworpen. De bovenbedoelde regelingen zijn thans neergelegd in het huidige artikel 11, tweede en derde lid, van het Uvr.

Het Rijk kan bijvoorbeeld dus ingeval van rioolwateroverstorten vanuit een riolering de gemeente voor de vervuilingsswaarde van de stoffen in de gehele overstort belasten omdat hier stoffen met behulp van een riolering in rijkswater worden gebracht.

1.1.3. Heffingsmaatstaf en eenheid van de heffingsmaatstaf (artikel 19)

Er wordt voorgesteld om één uniforme heffingsmaatstaf te hanteren, te weten de vervuilingsswaarde van de afgevoerde stoffen en als eenheid van de heffingsmaatstaf vervuilingseenheid te gebruiken. In het voorgestelde artikel 19, vierde lid, van de Wvo, is een eenduidige definitie van vervuilingseenheid opgenomen. De mogelijke heffingsparameters zijn beperkt tot het zuurstofverbruik en tot de in het voorgestelde artikel 19, vierde lid, van de Wvo, bedoelde gewichtshoeveelheden. Een waterschap belast met het kwaliteitsbeheer kan thans elke denkbare heffingsparameter hanteren. In het voorgestelde artikel 19, vijfde lid, onderdeel a, van de Wvo, is echter wel de bevoegdheid opgenomen voor het waterschap om de gewichtshoeveelheden van één of meer van de in het voorgestelde artikel 19, vierde lid, van de Wvo, bedoelde gewichtshoeveelheden niet in zijn verontreinigingsheffing te betrekken. De waterkwaliteitssituatie met betrekking tot de stoffen verschilt immers per beheersgebied.

In het voorgestelde artikel 19, vierde lid, van de Wvo, is tevens bij elke mogelijke heffingsparameter de hoeveelheid aangegeven welke door één vervuilingseenheid wordt gerepresenteerd. Een waterschap belast met het kwaliteitsbeheer beschikt thans op dit punt vanwege het ontbreken van

een uniforme regeling over volstreekte beleidsvrijheid. Er wordt voorgesteld om ten aanzien van de heffingsparameter zuurstofverbruik het jaarlijks verbruik als maatstaf te nemen en niet meer het gemiddeld zuurstofverbruik per etmaal in het kalenderjaar. Het is sinds 1986 niet meer mogelijk om bij onregelmatige lozingen een correctie aan te brengen. Dit betekent dat 365(366) X de gemiddelde belasting per etmaal in het kalenderjaar gelijk is aan het totale zuurstofverbruik in het kalenderjaar. Dit geldt ook ingeval gedurende een gedeelte van het kalenderjaar wordt geloosd. (HR 19 januari 1977, BNB 1977/64).

De daadwerkelijke gevolgen van de bovenbedoelde uniformering met betrekking tot de heffingsmaatstaf zijn uiterst gering. De heffingsparameters en de gewichtshoeveelheden, zijn afgeleid van de huidige verordeningen van de met het kwaliteitsbeheer belaste waterschappen. Al de heffingsparameters die thans door de met het kwaliteitsbeheer belaste waterschappen worden gehanteerd zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 19, vierde lid, van de Wvo. Het voorgestelde artikel 19, vijfde lid, onderdelen b en c, van de Wvo, verschaft een wettelijke basis voor het hanteren van een heffingsvrije grens en een drempelwaarde met betrekking tot de gewichtshoeveelheden van de afgevoerde stoffen.

Op basis van het voorgestelde artikel 23, tweede lid, van de Wvo, is de bovenbedoelde regeling met betrekking tot de heffingsmaatstaf van overeenkomstige toepassing op de verontreinigingsheffing rijkswateren. In het voorgestelde artikel 23, negende lid, van de Wvo, zijn de heffingsparameters opgenomen ten aanzien waarvan de verontreinigingsheffing rijkswateren niet wordt geheven. Het voorgestelde artikel 23, tiende en elfde lid, van de Wvo, bevat de heffingsvrije grenzen en de drempelwaarde met betrekking tot de verontreinigingsheffing rijkswateren. De bovenbedoelde regelingen met betrekking tot de verontreinigingsheffing rijkswateren hebben geen materiële gevolgen.

1.1.4. Bepaling aantal vervuilingseenheden

1.1.4.1. Meting, bemonstering en analyse (artikel 20, eerste tot en met zevende lid)

Op basis van het voorgestelde artikel 20, eerste lid, van de Wvo, dient het aantal vervuilingseenheden te worden berekend met behulp van door meting, bemonstering en analyse verkregen gegevens. De meting betreft de bepaling van de hoeveelheid geloosd afvalwater, de bemonstering en analyse de bepaling van de verontreinigingsconcentratie van het afvalwater. Het bovenstaande is thans neergelegd in de belastingverordeningen van al de met het kwaliteitsbeheer belaste waterschappen. Ingevolge het voorgestelde artikel 20, derde lid, van de Wvo, worden nadere regels met betrekking tot de meting, bemonstering en analyse door de waterschappen belast met het kwaliteitsbeheer bij belastingverordening.

Meting, bemonstering en analyse moeten in beginsel op basis van het voorgestelde artikel 20, tweede lid, van de Wvo, gedurende ieder etmaal van het kalenderjaar plaatsvinden. Deze regel is thans neergelegd in de belastingverordeningen van al de met het kwaliteitsbeheer belaste waterschappen.

Meting, bemonstering en analyse zijn kostbaar voor de heffingsplichtige. De met het kwaliteitsbeheer belaste waterschappen staan thans onder voorwaarden toe dat meting, bemonstering en analyse in bepaalde gevallen niet gedurende ieder etmaal hoeven plaats te vinden indien door de heffingsplichtige aannemelijk wordt gemaakt dat met meting, bemonstering en analyse gedurende een geringer aantal etmalen kan worden volstaan. Dit besluit wordt de zogenaamde meetbeschikking genoemd. In het voorgestelde artikel 20, vierde lid, van de Wvo, is de bovenbedoelde

regeling inzake de meetbeschikking neergelegd. Het besluit inzake de meetbeschikking wordt op basis van het voorgestelde artikel 20, vijfde lid, van de Wvo, bij voor bezwaar vatbare beschikking genomen, zodat tegen die beslissing bezwaar en vervolgens beroep op de belastingrechter mogelijk is. De Awr is immers op basis van artikel 123, tweede lid, van de Waterschapswet grotendeels van toepassing op de heffing van de verontreinigingsheffing. Op basis van het voorgestelde artikel 128a, eerste lid, van de Waterschapswet, neemt de ambtenaar van het waterschap belast met de inspecteurstaken het besluit inzake de meetbeschikking. In het voorgestelde artikel 20, zesde en zevende lid, van de Wvo, is een wettelijke basis verschaft voor het gebruik van de methode voor het bepalen van het zuurstofverbruik van de geloosde stoffen op basis de som van het chemisch zuurstofverbruik en het zuurstofverbruik door omzetting van stikstofverbindingen en voor de zogenaamde T-correctie. Het voorgaande is op dit ogenblik neergelegd in de verordeningen van al de met het kwaliteitsbeheer belaste waterschappen.

Ingevolge het voorgestelde artikel 23, tweede lid, van de Wvo, zijn de bovengenoemde regelingen met betrekking tot meting, bemonstering en analyse van overeenkomstige toepassing op de verontreinigingsheffing rijkswateren. Het besluit inzake de meetbeschikking wordt op basis van het voorgestelde artikel 25, twaalfde lid, van de Wvo, genomen door het hoofd van het Bureau verontreinigingsheffing rijkswateren bij voor bezwaar vatbare beschikking. Ingevolge het voorgestelde artikel 25, derde lid, van de Wvo, is de Awr ook grotendeels van overeenkomstige toepassing op de heffing van de verontreinigingsheffing rijkswateren. Op basis van het voorgestelde artikel 23, vijftiende lid, worden nadere regels voor de verontreinigingsheffing rijkswateren met betrekking tot de meting, bemonstering en analyse en de T-correctie gegeven bij algemene maatregel van bestuur.

1.1.4.2. Schatting (artikel 20, achtste lid)

Een waterschap belast met het kwaliteitsbeheer beschikt ingevolge artikel 11, tweede lid, van de Awr, over de bevoegdheid om de aanslag in afwijking van de aangifte of ambtshalve vast te stellen.

Het waterschap zal van deze bevoegdheid gebruik moeten maken indien de heffingsplichtige in het kalenderjaar niet of niet volledig heeft voldaan aan:

- a. de verplichting ieder etmaal van het kalenderjaar te meten, bemonsteren en te analyseren zonder te beschikken over een meetbeschikking voor dat kalenderjaar;
- b. de verplichtingen die door de kwaliteitsbeheerder aan de voor dat kalenderjaar geldende meetbeschikking zijn verbonden;
- c. de verplichting tot meting, bemonstering en analyse zonder te voldoen aan de voorwaarden voor toepassing van een andere bepalingsmethode;
- d. de nadere voorschriften met betrekking tot meting, bemonstering en analyse die door de kwaliteitsbeheerder krachtens het voorgestelde artikel 20, derde lid, van de Wvo, zijn vastgesteld.

Het waterschap wordt in de bovengenoemde vier gevallen geconfronteerd met een tekort aan gegevens met betrekking tot de vervuilingsswaarde over een kalenderjaar dat al verstreken is. Hij zal door middel van schatting de ontbrekende gegevens willen aanvullen. In het voorgestelde artikel 20, achtste lid, van de Wvo, is voor het waterschap, de bevoegdheid opgenomen om in de bovenbedoelde vier situaties de vervuilingsswaarde geheel of gedeeltelijk schattenderwijs vast te stellen. Een waterschap beschikt ook thans in bepaalde gevallen over deze bevoegdheid. (HR 2 juni 1982, BNB 1982/214). De methode van schatting

kan ook worden toegepast indien meting, bemonstering en analyse niet toegepast kunnen worden. Er kan hierbij gedacht worden aan de bepaling van de vervuilingsswaarde van zogenaamde rioolwateroverstorten, die veelal geschiedt aan de hand van rekenregels.

Indien in de bovenbedoelde vier situaties de heffingsplichtige de vervuilingsswaarde opzettelijk tot een aanzienlijk te lage waarde heeft aangegeven dan is tevens de vereiste aangifte niet gedaan. (HR 28 maart 1979, BNB 1979/169). Ingevolge artikel 25, zesde lid, juncto artikel 29, tweede lid, van de Awr, geldt dan tevens omkering van de bewijslast ten nadele van de heffingsplichtige.

De regeling met betrekking tot schatting is op basis van het voorgestelde artikel 23, tweede lid, van de Wvo, ook van toepassing op de verontreinigingsheffing rijkswateren.

1.1.4.3. Tabel afvalwatercoëfficiënten (artikel 22)

De waterschappen belast met het kwaliteitsbeheer bieden thans gezien de hoge kosten voor de heffingsplichtige van meting, bemonstering en analyse bij kleinere bedrijfsmatige lozingen de mogelijkheid de vervuilingsswaarde vast te stellen met behulp van een tabel afvalwatercoëfficiënten. Het voorgestelde artikel 22 van de Wvo, bevat een uniforme tabel afvalwatercoëfficiënten. Op basis van de tabel afvalwatercoëfficiënten wordt slechts de vervuilingsswaarde met betrekking tot het zuurstofverbruik van de afgevoerde stoffen vastgesteld. Dit houdt echter niet in dat met betrekking tot de desbetreffende bedrijfsruimten meting, bemonstering en analyse moeten plaatsvinden. De gewichtshoeveelheden met betrekking tot de overige heffingsparameters zijn vrijwel altijd geringer dan de heffingsvrije grenzen en drempelwaarden van de kwaliteitsbeheerders. De nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten bestaat uit vijftien vervuilingssklassen met een bijbehorende afvalwatercoëfficiënt, die een relatie weergeeft tussen de hoeveelheid ingenomen water en de vervuilingsswaarde met betrekking tot het zuurstofverbruik. Onder ingenomen water wordt op basis van het voorgestelde artikel 17, onderdeel j, van de Wvo, verstaan het door het waterleidingbedrijf geleverd drink- en industriewater, het onttrokken grond- en oppervlaktewater en opgevangen regenwater.

De huidige tabellen bestaan uit afvalwatercoëfficiënten die gelden voor een gehele categorie van lozers. Indien een heffingsplichtige van oordeel is dat de toepassing van een bepaalde coëfficiënt tot een te hoge vervuilingsswaarde leidt, kan de juiste vervuilingsswaarde alleen met behulp van meting, bemonstering en analyse worden vastgesteld. Er kunnen binnen de categorie van heffingsplichtigen, waarvoor een bepaalde afvalwatercoëfficiënt geldt, grote variaties in produktiemethoden, toegepaste grondstoffen of halffabrikaten en in afvalwateraaneringen voorkomen. Het is derhalve doorgaans niet mogelijk om één passende afvalwatercoëfficiënt voor de gehele categorie in een tabel afvalwatercoëfficiënten op te nemen. Dit leidt ertoe dat in de praktijk ofwel wordt gewerkt met een niet juiste, doorgaans te lage, coëfficiënt, ofwel dat ook kleinere bedrijven worden gedwongen om de vervuilingsswaarde via meting, bemonstering en analyse vast te stellen.

De vijftien afvalwatercoëfficiënten zijn berekend vanuit de coëfficiënt die behoort bij klasse 8, dit is de coëfficiënt die het huishoudelijk en daarmee vergelijkbaar afvalwater representeert. Deze afvalwatercoëfficiënt is gebaseerd op een standaardvolume van 121 liter per persoon per dag ofwel een volume op jaarbasis van 44,2 m³. Indien één vervuilingseenheid wordt gedeeld door de laatstgenoemde grootte leidt dit tot een coëfficiënt van 0,023 vervuilingseenheid per m³ gebruikt water. De klassengrenzen van klasse 8 zijn berekend door vermenigvuldiging met,

onderscheidenlijk deling door 1,25 van 0,023 vervuilingseenheid. Door vanaf de afvalwatercoëfficiënt 0,023 vervuilingseenheid te blijven vermenigvuldigen met, respectievelijk te delen door de factor 1,25 worden de overige klassen en klassengrenzen verkregen. De klassengrenzen zijn berekend met behulp van de factor 1,25 aangezien de huidige tabellen afvalwatercoëfficiënten slechts toegepast mogen worden indien berekening aan de hand van meting, bemonstering en analyse niet leidt tot een vervuilingswaarde van 125% of meer van de op basis van de tabellen afvalwatercoëfficiënten berekende vervuilingswaarde. De afvalwatercoëfficiënten van de huidige tabellen gelden immers voor een hele categorie van lozers. In artikel 15, eerste lid, onder b, van het Uvr, is de bovenbedoelde voorwaarde voor de verontreinigingsheffing rijkswateren neergelegd. De afvalwatercoëfficiënten welke behoren bij de hoogste, onderscheidenlijk de laagste klasse van de Tabel Afvalwatercoëfficiënten komen overeen met het meest, respectievelijk het minst geconcentreerde afvalwater dat uit de praktijk bekend is.

Kenmerkend voor de nieuwe opzet is, dat wordt uitgegaan van de vervuilingconcentratie van de individuele bedrijfsruimte en niet van een gemiddelde vervuilingconcentratie in een categorie van heffingplichtigen. Het staat derhalve in tegenstelling tot bij de huidige tabellen afvalwatercoëfficiënten niet op voorhand vast, welke coëfficiënt van toepassing is op de bedrijfsruimte of het onderdeel van de bedrijfsruimte. In het voorgestelde artikel 22, tweede lid, van de Wvo, is dan ook bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels met betrekking tot de bepaling van de vervuilingconcentratie van het geloosde afvalwater worden gegeven.

Het aantal bedrijfsruimten of onderdelen van bedrijfsruimten ten aanzien waarvan de nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten toegepast kan worden stijgt met ongeveer 1100. Een aantal beperkende voorwaarden voor toepassing van de huidige tabellen afvalwatercoëfficiënten kunnen door de individuele benadering met een uniforme systematiek komen te vervallen. Het toepassingsbereik van de nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten wordt in vergelijking met de oude tabellen vergroot. Ingevolge het voorgestelde artikel 22, eerste lid, van de Wvo, geldt de nieuwe eis dat de vervuilingswaarde bepaald kan worden aan de hand van de hoeveelheid ingenomen water. Sommige bedrijfsmatige lozingen hebben geen enkele relatie met het waterverbruik, zoals bijvoorbeeld het lozen van verontreinigd regenwater. Dit kan ertoe leiden dat een aantal bedrijfsruimten of onderdelen daarvan niet langer onder de reikwijdte van de tabel afvalwatercoëfficiënten valt. De omvang van deze populatie zal naar verwachting uiterst gering zijn mede gezien het feit dat de meeste huidige afvalwatercoëfficiënten gebaseerd zijn op de hoeveelheid ingenomen water.

Het blijft ingevolge het voorgestelde artikel 22, vierde lid, van de Wvo, mogelijk om bij vervuilingswaarden van 1000 of meer vervuilingseenheden met betrekking tot het zuurstofverbruik de tabel afvalwatercoëfficiënten toe te passen. De heffingplichtige dient, zoals thans ook het geval is, wel aannemelijk te maken dat berekening op voet van de tabel afvalwatercoëfficiënten niet leidt tot een lager aantal vervuilingseenheden dan berekening met behulp van door meting, bemonstering en analyse verkregen gegevens. De laatstgenoemde eis geldt ingevolge het voorgestelde artikel 22, eerste lid, van de Wvo, niet bij een vervuilingswaarde met betrekking tot het zuurstofverbruik van minder dan 1000 vervuilingseenheden.

Er kan ook op basis van het voorgestelde artikel 22, eerste lid, een afvalwatercoëfficiënt per onderdeel van een bedrijfsruimte worden gehanteerd. Er dient dan wel sprake te zijn van voldoende gescheiden afvalwaterstromen. De in het voorgestelde artikel 22, eerste lid, van de Wvo genoemde eisen voor het mogen toepassen van de tabel afvalwatercoëfficiënten, worden dan per onderdeel van een bedrijfsruimte getoetst.

Het is zelfs mogelijk dat binnen één bedrijfsruimte de vervuilingswaarde, bij voldoende gescheiden afvalwaterstromen, deels door middel van meting, bemonstering en analyse en deels aan de hand van de tabel afvalwatercoëfficiënten wordt vastgesteld. (HR 21 november 1990, BNB 1991/120).

Ingevolge het voorgestelde artikel 23, tweede lid, van de Wvo, is de regeling van de tabel afvalwatercoëfficiënten ook van toepassing op de verontreinigingsheffing rijkswateren.

1.1.4.4. Forfaits(artikel 21)

Een vierde methode van de bepaling van de vervuilingswaarde is die met behulp van forfaits. Op basis van het huidig artikel 18, tweede en vierde lid van de Wvo, gelden thans forfaits voor woonruimten en kleine bedrijfsruimten. Deze zijn opgenomen in de voorgestelde artikelen 21, eerste en derde lid, van de Wvo.

Indien het gebruik van een woonruimte in de loop van het kalenderjaar aanvangt of eindigt wordt ingevolge het voorgestelde artikel 21, vierde lid, van de Wvo, het woonruimteforfait naar tijdsevenredigheid toegepast. Deze regeling is thans opgenomen in de belastingverordeningen van de met het kwaliteitsbeheer belaste waterschappen. Het gebruik van tweede woningen, stacaravans, vakantiewoningen en dergelijke gedurende de weekeinden en of de vakanties in het kalenderjaar door de heffingplichtige, geldt voor de toepassing van het voorgestelde artikel 21, eerste lid, van de Wvo, als gebruik gedurende het gehele kalenderjaar. De gebruiker is indien die woningen zich niet op een bedrijfsmatig geëxploiteerd recreatieterrein bevinden het gehele forfait van één onderscheidenlijk drie vervuilingseenheden verschuldigd. Het maken van een onderscheid tussen een woonruimte voor hoofdbewoning en een recreatiewoonruimte werd en wordt gezien de daarmee gemoeide zeer hoge perceptiekosten afgewezen. (kamerstukken II, 1987/88, 20 435, nr.3, blz. 5). Een zodanige tegemoetkoming wordt niet voor kleine bedrijfsruimten voorgesteld aangezien de desbetreffende twee forfaits in een billijke uitkomst bij een heffingplicht gedurende een gedeelte van het kalenderjaar resulteren. Indien de vervuilingswaarde in de heffingplichtige periode van bijvoorbeeld drie maanden meer dan één en minder dan 5 vervuilingseenheden bedraagt wordt de vervuilingswaarde vastgesteld op drie vervuilingseenheden. Indien de vervuilingswaarde minder dan één vervuilingseenheid bedraagt wordt zij op één vervuilingseenheid vastgesteld.

In het voorgestelde artikel 21, vijfde lid, van de Wvo, is een forfait opgenomen voor de vervuiling met betrekking tot de verontreiniging vanuit glastuinbouwkassen. De Commissie Integraal Waterbeheer heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat geadviseerd om deze uniforme coëfficiënt in de Wvo op te nemen. De vertegenwoordigers van de glastuinbouwsector hebben verklaard met deze coëfficiënt te kunnen instemmen. Uit onderzoek is gebleken dat de vervuilingswaarde van de stoffen die vanuit de glastuinbouwkassen, die bedrijfsruimten of onderdelen van bedrijfsruimten zijn, worden geloosd veelal één tot vijf vervuilingseenheden per hectare permanente opstand van glas of kunststof bedraagt. De voorgestelde coëfficiënt van drie vervuilingseenheden per hectare permanente opstand van glas of kunststof leidt tot een redelijke benadering van de daadwerkelijke vervuilingswaarde en per saldo niet tot een lastenstijging voor de glastuinbouwsector. Ingevolge het voorgestelde artikel 21, zesde lid, van de Wvo, wordt indien toepassing van het voorgestelde artikel 21, vijfde lid, ten aanzien van een bedrijfsruimte leidt tot een vervuilingswaarde van minder dan vijf vervuilingseenheden, de vervuilingswaarde voor die bedrijfsruimte bepaald op basis van het forfait voor kleine bedrijfsruimten. Het vaststellen van de vervuilingswaarde met behulp van door meting,

bemonstering en analyse verkregen gegevens is in het geval van glastuinbouwkassen veelal praktisch niet goed mogelijk, hetgeen in het algemeen eveneens gezegd kan worden met betrekking tot agrarische gronden. De tabel afvalwatercoëfficiënten is ook niet toepasbaar aangezien de vervuilingswaarde niet aan de hand van de hoeveelheid ingenomen water bepaald kan worden. Het forfait voor kleine bedrijfsruimten biedt ook weinig soelaas bij lozingen vanuit grotere agrarische bedrijfsruimten. De vervuilingswaarde van de lozingen vanuit de bedrijfsopstallen bedraagt immers veelal al meer dan vijf vervuilingseenheden. Het voorgaande houdt in dat de verontreiniging vanuit agrarische gronden veelal slechts effectief in de verontreinigingsheffing kan worden betrokken indien daarvoor forfaitaire verontreinigingscoëfficiënten beschikbaar zijn. Het aantonen van het belastbaar feit voor de verontreinigingsheffing is veelal goed mogelijk. (Hof Den Haag 17 maart 1993, Belastingblad 1993, blz. 457 t/m 459, Hof Den Haag, 18 februari 1997). In dit wetsvoorstel zijn geen andere verontreinigingscoëfficiënten voor agrarische bedrijfsruimten of onderdelen daarvan opgenomen. De invoering daarvan zou de realisatie van het reeds in gang gezette kabinetsbeleid voor mest, mineralen en bestrijdingsmiddelen vertragen of doorkruisen. Het hanteren van niet in de Wvo opgenomen forfaitaire verontreinigingscoëfficiënten voor agrarische gronden, gaat gezien de grote variëteit in bodemgebruik, bodemgesteldheid en weersomstandigheden gepaard met risico's. Ingevolge het voorgestelde 19, eerste lid, van de Wvo, is de werkelijke vervuilingswaarde immers het uitgangspunt voor de verontreinigingsheffing.

Op basis van het voorgestelde artikel 23, tweede lid, van de Wvo, zijn de forfaits voor kleine bedrijfsruimten en glastuinbouwbedrijven ook van toepassing op de verontreinigingsheffing rijkswateren. Op basis van het voorgestelde artikel 23, twaalfde lid, van de Wvo, bedraagt het forfait van de verontreinigingsheffing rijkswateren voor woonruimten één vervuilingseenheid onderscheidenlijk drie vervuilingseenheden. Het forfait van één vervuilingseenheid is van toepassing voor een kalenderjaar indien de woonruimte op 1 januari van dat heffingsjaar wordt gebruikt door één persoon. Het voorgestelde artikel 23, twaalfde lid, van de Wvo, komt overeen met het huidige artikel 12 van het Uvr. In het voorgestelde artikel 23, veertiende lid, van de Wvo, is voor de verontreinigingsheffing rijkswateren een soortgelijke regeling opgenomen als in het voorgestelde artikel 21, vierde lid, van de Wvo.

1.2. Afschaffing leges ingevolge de Wvo

De wettelijke basis voor het heffen van leges ingevolge de Wvo is geschrapt. De kosten van het behandelen van aanvragen tot verlening of wijziging van een Wvo-vergunning kunnen worden gefinancierd uit de opbrengsten van de verontreinigingsheffing.

Er is geruime tijd gediscussieerd over het heffen van leges ingevolge de Wvo door het Rijk. De vraag of deze leges al dan niet moeten worden ingevoerd is ingebracht in het project MDW voor het onderdeel Wvo. Er is gezien de uitkomsten van het bovengenoemde onderdeel van het project MDW afgezien van de heffing van Wvo-leges door het Rijk. Eén van de belangrijkste overwegingen daarbij is dat het aantal aanvragen tot verlening of wijziging van een Wvo-vergunning afneemt. Het dalend aantal aanvragen wordt veroorzaakt door het toenemend belang van algemene regels met bijbehorende meldingsplicht en van andere reguleringsinstrumenten, zoals bedrijfsinterne milieuzorg. Een belangrijk deel van de inzet vanuit de regionale directies van Rijkswaterstaat is niet meer direct gebonden aan de vergunningverlening maar is te relateren aan zaken zoals doelgroepenbeleid, bedrijfsmilieuplannen, bedrijfsinterne milieuzorg en de introductie van AMvB's. Het uitbreiden van de leges-

heffing tot bijvoorbeeld meldingen zal de bereidheid van belanghebbenden om de vereiste meldingen te doen negatief beïnvloeden. De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft ingestemd met de conclusies ten aanzien van het onderdeel Wvo van het project MDW.

De Unie van Waterschappen(hierna de Unie) heeft bij haar brief van 22 juni 1998 de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat verzocht te bevorderen dat de wettelijke basis voor de Wvo-leges vervalt. De Unie heeft bovendien haar leden aanbevolen om niet meer leges ingevolge de Wvo te heffen. De Unie vermeldt in haar brief de volgende drie redenen voor haar verzoek:

1. het dalend aantal aanvragen tot verlening of wijziging van een Wvo-vergunning;
2. de afschaffing van de leges ingevolge de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming met ingang van 1 januari 1998;
3. het relatief geringe financiële belang van de Wvo-leges.

Er wordt gezien de uitkomsten van het onderdeel Wvo van het project MDW en het verzoek van de Unie voorgesteld om de wettelijke basis van de Wvo-leges te schrappen.

1.3 Verhoging tarief verontreinigingsheffing rijkswateren

De voorgestelde verhoging van het tarief van de verontreinigingsheffing rijkswateren is het gevolg van een afname van het aantal vervuilingseenheden, dat in de verontreinigingsheffing rijkswateren wordt betrokken, die groter is dan was voorzien. De daling van de uitgaven is onvoldoende om een verhoging van het tarief van de verontreinigingsheffing rijkswateren te voorkomen.

De grote afname van het aantal in de verontreinigingsheffing rijkswateren te betrekken vervuilingseenheden wordt veroorzaakt door de bouw van rwzi's voor stedelijk afvalwater en door procesmaatregelen en zuiveringstechnische maatregelen bij de industrie. Het aantal te belasten vervuilingseenheden is als gevolg van de bovengenoemde factoren van 2,7 miljoen vervuilingseenheden in 1992 teruggelopen tot bijna 1,9 miljoen vervuilingseenheden in 1996.

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de afname van het aantal vervuilingseenheden weergegeven.

LOZING	1992	1993	1994	1995	1996
v.e. communaal gezuiverd	1,36	1,34	1,30	1,04	1,04
v.e. communaal ongezuiverd	0,34	0,29	0,28	0,26	0,13
v.e. bedrijven	1,00	0,97	0,91	0,69	0,71
v.e. totaal	2,70	2,60	2,49	1,99	1,88
tarief	diverse	diverse	diverse	60,00/42,00	65,00/32,50
heffing totaal, mln	f 109,00	115,00	117,00	100,70	88,40

Het heffingsjaar 1995 is het eerste jaar waarin voor de vervuilingseenheden die vanuit communale zuiveringsinrichtingen in rijkswater worden gebracht een gereduceerd tarief geldt.

De volgende tabel geeft een overzicht van het aantal vervuilingseenheden dat naar verwachting in de periode van 1999 tot en met 2002 in de verontreinigingsheffing rijkswateren betrokken kan worden.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
v.e. communaal gezuiverd	1,04	1,03	1,06	1,04	1,02	1,00	0,98
v.e. communaal ongezuiverd	0,13	0,07	0,07	0,04	0,02	0,01	-
v.e. bedrijven	0,71	0,59	0,57	0,57	0,56	0,55	0,54
v.e. totaal	1,88	1,69	1,70	1,65	1,60	1,55	1,52
tarief	65/	65/	65/	70,65/	70/	70/35	70/
	32,50	32,50	32,50	35, 32,50	35		35
opbrengst heffing	88,40	76,40	76,10	76,30	76,30	74,20	72,10

Hoewel de verwachting gerechtvaardigd is dat het tempo van de reductie van de lozingen geleidelijk zal afnemen dient de komende jaren rekening te worden gehouden met een verdere daling van het aantal in de verontreinigingsheffing rijkswateren te betrekken vervuilingseenheden.

De verontreinigingsheffing rijkswateren is een bestemmingsheffing voor het Rijk ter financiering van zijn uitgaven ten behoeve van de kwaliteit van oppervlaktewateren. De uitgaven die met de opbrengsten gefinancierd worden nemen in de periode van 1999 tot en met 2002 onvoldoende af om de reductie van het aantal in de verontreinigingsheffing rijkswateren te betrekken vervuilingseenheden te compenseren. Er vindt door het beëindigen van de Uitkeringsregeling verontreiniging rijkswateren (hierna: UKR), weliswaar een geleidelijke afbouw plaats van de uitgaven die in dit kader nog zullen worden gedaan, waarbij de laatste betalingen in het jaar 2001 zullen plaatsvinden. Daartegenover staat echter een geleidelijke uitgavenverhoging met name door de autonome kostenstijging van de overige uitgavenposten als gevolg van inflatie. Het gecumuleerde effect van de reeds eerder genoemde afname van het aantal vervuilingseenheden dat in de verontreinigingsheffing rijkswateren betrokken kan worden en de autonome kostenstijging van de overige uitgavenposten als gevolg van inflatie leidt ertoe dat de verlaging van de UKR-uitgaven onvoldoende is om een verhoging van het tarief voor de verontreinigingsheffing rijkswateren te voorkomen.

Er zou zonder verhoging van het tarief in de jaren 1999 tot en met 2002 derhalve een groot structureel tekort ten aanzien van de Wvo-uitgaven van het rijk ontstaan. De noodzaak tot verhoging van het tarief per vervuilingseenheid wordt aan de hand van de navolgende tabel verduidelijkt.

Inkomsten	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ontvangsten heffing	76,40	76,10	76,30	76,30	74,20	72,10
Terugbetaling leningen	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00
Stuwmeer	9,00	15,00	5,00	- 1,00		
Totaal inkomsten	97,40	103,10	93,30	87,30	86,20	84,10
Uitgaven						
Uitkeringsregeling (UKR)	10,70	9,60	13,20	14,70	10,00	0,00
Uitgaven ten behoeve van personeel	27,90	28,40	28,90	29,40	29,90	30,40
Uitgaven ten behoeve van beheer rijkswateren	50,4	46,30	45,00	46,10	47,00	47,80
Aflossing leningen	25,00	24,10	11,70		1,80	7,90
Totaal uitgaven	114,00	108,40	98,80	90,20	88,70	86,10
Verschil	- 16,60	- 5,30	- 5,50	- 2,90	- 1,50	- 2,00

Ter nadere toelichting van de in de tabel weergegeven kostensoorten wordt het volgende opgemerkt. Allereerst moet zoals hiervoor reeds is geschetst een onderscheid gemaakt worden tussen de uitgaven in het kader van uitvoering van de UKR, die zoals gezegd in het jaar 2001 wordt beëindigd en de overige Wvo-uitgaven van het rijk.

De overige Wvo-uitgaven van het rijk bestaan uit:

- personeelsuitgaven;
- uitgaven ten behoeve van beheer rijkswateren;
- aflossing leningen.

De personeelsuitgaven hebben voor ongeveer twee derde deel betrekking op vergunningverlening en handhaving, waarbij onder vergunningverlening moet worden verstaan het brede proces van doelgroepenmanagement en overleg met bedrijven over lozingscondities – en voorwaarden, mogelijke saneringsmaatregelen en over toepassing van schone productieprocessen. De rest van de personeelsuitgaven betreft voor het merendeel uitgaven van monitoring en overige beheersuitgaven waaronder de heffing van de verontreinigingsheffing rijkswateren.

De uitgaven voor de heffing en invordering van de verontreinigingsheffing rijkswateren met inbegrip van de uitbestedingsuitgaven voor de invordering bedragen jaarlijks ongeveer f 1 200 000,-. Deze kosten worden op advies van de Rekenkamer en naar analogie van de situatie bij de met het kwaliteitsbeheer belaste waterschappen uit de opbrengsten van de verontreinigingsheffing rijkswateren gefinancierd.

In de post «uitgaven ten behoeve van beheer rijkswateren» zijn de onderstaande uitgavencategorieën begrepen:

- De «uitbestedingsuitgaven beheer rijkswateren» hebben betrekking op uitbestedingskosten voor vergunningverlening, handhaving en invordering, kosten van het beheer en onderhoud van informatiesystemen en kosten van onderzoek en calamiteitenbestrijding
- «Herstel en inrichting» betreft een aandeel in de totale kosten van herstelmaatregelen en effectgerichte inrichtingsmaatregelen die aan het kwaliteitsbeheer van de rijkswateren kunnen worden toegerekend. Ten opzichte van de totale herstel en inrichtingskosten voor de rijkswateren gaat het om een percentage van ongeveer 8% van de voor deze activiteiten beschikbare uitbestedingsuitgaven. Op basis van een inventarisatie van uitgevoerde en nog uit te voeren projecten kan worden geconcludeerd dat er minder projecten met een rechtstreeks aan de waterkwaliteit van de rijkswateren relatereffect, zullen worden uitgevoerd. De voorgestelde bijdrage vanuit de verontreinigingsheffing rijkswateren is daarom in twee stappen structureel verlaagd met respectievelijk 5 miljoen in 1998 en 6 miljoen in 1999.
- De kosten voor «schone technologie» betreffen zowel de kosten voor onderzoek naar en stimulering van mogelijke toepassing van schone productieprocessen in de industrie als ook activiteiten die in het kader van de uitvoering van het actieprogramma diffuse bronnen worden verricht.
- In de kostensoort «basisinformatie» gaat het om een aan het kwaliteitsbeheer van de rijkswateren toe te rekenen aandeel in de totale kosten van monitoring, gegevensverwerking en presentatie van de voor het beheer van de rijkswateren noodzakelijke gegevens. Enerzijds gaat het daarbij om metingen ten behoeve van de signaleringsfunctie en anderzijds om metingen ten behoeve van trenddetectie en toetsing aan de normen voor onder andere de vastgelegde functies in het rijkswater zoals drinkwaterwinning en zwemwater. Naast chemische bepalingen betreft het ook biologische monitoring.
- Voor «waterbodembodem» tenslotte gaat het om een structurele uitgave in de vorm van aandeel van 10% in de kosten van sanering van de bodems van rijkswater conform de regeling die ingevolge de Wet bodembescherming geldt voor de overige wateren. Vanaf 1999 gaat het hierbij om een bedrag van f 4 mln per jaar.

De uitgavenpost «aflossing leningen» betreft de terugbetaling van gelden die in de voorgaande begrotingsjaren als uitgaven van het Infrastructuur-

fonds ten behoeve van het kwaliteitsbeheer van de rijkswateren zijn gedaan. Het opnemen van de bovengenoemde uitgavenpost resulteert in een dienovereenkomstige ontvangst van het Infrastructuurfonds, een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Comptabiliteitswet.

De inkomstenpost «Stuwmeer» betreft een bijdrage vanuit hoofdstuk IX van de rijksbegroting aan het begrotingsartikel «Wet verontreiniging oppervlaktewateren». Deze bijdrage is een compensatie voor het feit dat in voorafgaande heffingsjaren de werkelijke inkomsten van de verontreinigingsheffing hoger zijn geweest dan de werkelijke uitgaven voor de Wvo-taken door het Rijk. Dit positief verschil is in het verleden ten goede gekomen aan hoofdstuk IX van de Rijksbegroting.

De inkomstenpost «aflossing leningen» betreft overboekingen vanuit het begrotingsartikel «Waterbodemsanering» van hoofdstuk XII van de Rijksbegroting. In het verleden zijn namelijk ten behoeve van de aanleg van baggerspecielocaties vanuit het artikel «Wet verontreiniging oppervlaktewateren» middelen ten bedrage van f 72 000 000,- aan het waterbodemsaneringsartikel toegevoegd. Dit bedrag van 72 miljoen gulden wordt in 6 jaar terug betaald.

Er wordt gezien het voorgaande voorgesteld om het tarief voor de verontreinigingsheffing rijkswateren vast te stellen op f 70,- per vervuilingseenheid.

1.4. Schraping van een aantal gedateerde en overbodig geworden bepalingen

Op basis van het voorgestelde artikel 18 van de Wvo kan slechts een verontreinigingsheffing worden geheven door een kwaliteitsbeheerder. De mogelijkheid voor een openbaar lichaam, dat geen kwaliteitsbeheerder is, om een zogenaamde Wvo-bijdrage te heffen, is op basis van dit wetsvoorstel niet meer aanwezig. Deze mogelijkheid is namelijk met ingang van 1 januari 1997 overbodig geworden aangezien het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht op die datum de gebruiker is geworden van de zuiveringstechnische werken die voorheen door de Gemeente Amsterdam werden gebruikt. De laatstgenoemde was in 1996 het laatste openbaar lichaam in Nederland dat een zogenaamde Wvo-bijdrage hief. Met ingang van 1 januari 1989 was de mogelijkheid tot het heffen van een zogenaamde Wvo-bijdrage beperkt tot die openbare lichamen die beheerder zijn van een zuiveringstechnisch werk doch geen kwaliteitsbeheerder zijn.

Daarnaast vervalt in het voorgestelde artikel 18, eerste lid, van de Wvo de mogelijkheid om ter zake van het uitreiken van een verklaring van ongenoegzaamheid verontreinigingsheffing te heffen. De bovenbedoelde heffingsmogelijkheid kan vervallen aangezien hiervan nog nimmer gebruik gemaakt is en naar verwachting in de toekomst ook niet zou worden gemaakt.

Het huidig artikel 21 van de Wvo komt te vervallen aangezien de Waterschapswet in een sluitende regeling voorziet. Het voorgestelde artikel 28, tweede lid, van de Wvo, het vigerend artikel 22, tweede lid, van de Wvo, is hieraan aangepast.

Het huidig artikel 23, tweede en derde lid, van de Wvo, komt ingevolge dit wetsvoorstel te vervallen aangezien het Rijk op grond van andere wettelijke regels kan overgaan tot het verstrekken van subsidies ten laste van de algemene middelen kan overgaan. Ingevolge artikel 8, vijfde lid, van de Wet infrastructuurfonds juncto artikel 2, derde lid, van het Besluit infrastructuurfonds, is de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en

waterbeheren vastgesteld. Indien het Rijk zou willen overgaan tot het verstrekken van nieuwe subsidies voor het kwaliteitsbeheer ten laste van de algehele middelen, is de wettelijke basis daarvoor aanwezig en moet de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren aangevuld worden. De eventuele structurele verstrekking door het Rijk van subsidies voor het waterkwaliteitsbeheer is dus gebaseerd op de Wet infrastructuurfonds. Op basis van artikel 4:23, derde lid, onderdeel d, van de Algemene wet bestuursrecht, kan de Minister van Verkeer en Waterstaat bovendien in incidentele gevallen anders dan op grond van een wettelijk voorschrift een subsidie verstrekken voor het kwaliteitsbeheer, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt.

De mogelijkheid voor provinciale staten om bij provinciale waterkwaliteitsverordening voorschriften met betrekking tot de verontreinigingsheffing te geven aan de met het kwaliteitsbeherende waterschappen is in het voorgestelde artikel 28, tweede lid, van de Wvo vervallen. De inhoud van bovenbedoelde regelgevende bevoegdheid wordt immers door dit wetsvoorstel sterk verminderd. De belastingverordeningen van waterschappen zijn bovendien met ingang van 1 juli 1996 niet meer onderworpen aan goedkeuring door gedeputeerde staten.

HOOFDSTUK 2 BEHANDELING IN HET OVERLEGORGAAN WATERBEHEER EN NOORDZEE-AANGELEGENHEDEN

Het onderhavige wetsvoorstel is door het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden (hierna: OWN) behandeld in zijn vergadering van 3 december 1997 (hierna: de vergadering). Het OWN kan zich vinden in het onderhavige wetsvoorstel en acht het in het algemeen voldoende onderbouwd. Het VNO/NCW en de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie verwerpen echter de voorgestelde verhoging van het tarief voor de verontreinigingsheffing rijkswateren. Het OWN heeft met betrekking tot de het onderhavige voorstel van wet opgenomen wijzigingen de volgende kanttekeningen gemaakt.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in de vergadering opgemerkt dat op basis van dit wetsvoorstel een signaal aan de regionale kwaliteitsbeheerders zou worden gegeven om evenals het Rijk rioolwateroverstorten in hun verontreinigingsheffing te betrekken. De VNG acht dit ongewenst aangezien dit zou leiden tot een verdere verhoging van de gemeentelijke rioolrechten.

Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot wijzigingen op het punt van het belasten van rioolwateroverstorten. De ingevolge de belastingverordeningen bestaande beperkingen voor de regionale kwaliteitsbeheerders om rioolwateroverstorten te belasten worden ingevolge het voorgestelde artikel 18, zesde lid, van de Wvo, gecontinueerd. Er zullen derhalve naar verwachting weinig regionale kwaliteitsbeheerders overgaan tot het belasten van rioolwateroverstorten. De effecten op het gemeentelijk rioolrecht zullen niet substantieel zijn. Het bovenstaande is ook duidelijker in de toelichting opgenomen.

De Unie van Waterschappen heeft in de vergadering enige kritische kanttekeningen gemaakt ten aanzien van de leesbaarheid van het wetsvoorstel op enkele punten. Zij noemde hierbij het voorgestelde artikel 18, zesde en zevende lid, van de Wvo. De redactie van het bovengenoemde artikel is aangepast.

De Unie van Waterschappen heeft voorts in de vergadering opgemerkt dat de definitie van woonruimte in het voorgestelde artikel 17, onderdeel c, van de Wvo, tot discussie zou leiden. De redactie van bovengenoemde artikel en de toelichting daarop is gewijzigd. Er moet nu sprake zijn van een ruimte die blijkens zijn inrichting bestemd is om als afzonderlijk

geheel te voorzien in woongelegenheden zonder dat delen van die ruimte in gebruik zijn gegeven. Door de aangebrachte wijziging wordt nu nauw aangesloten bij de thans door de waterschappen gehanteerde definitie en bij de jurisprudentie met betrekking tot het begrip «woonruimte».

De Unie geeft in de vergadering de wens te kennen om ook lozingen vanuit tankauto's onder het bereik van de verontreinigingsheffing te brengen. De toelichting is in de paragrafen 1.1.1 en 1.1.2. aangepast. Er wordt daarin aangegeven dat ook het brengen van stoffen op door de kwaliteitsbeheerder gebruikte zuiveringstechnisch werken met behulp van tankauto's als afvoeren in de zin van het voorgestelde artikel 17, onderdeel i, van de Wvo, gekwalificeerd kan worden.

De Unie heeft in de vergadering opgemerkt dat met betrekking tot de toepassing van de nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten duidelijker moet worden aangegeven hoe een bedrijfsruimte of een onderdeel daarvan in een klasse wordt ingedeeld. De werkelijke vervuilingswaarde per m³ afvalwater is bepalend voor de indeling in een klasse. In het voorgestelde artikel 22 van de Wvo is een nieuw tweede lid opgenomen op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur nadere regelen zullen worden gegeven voor de bepaling van de daadwerkelijke vervuilingconcentratie van het afvalwater.

Het VNO/NCW heeft in de vergadering ten aanzien van de voorgestelde verhoging van het tarief voor de verontreinigingsheffing rijkswateren opgemerkt dat naar zijn mening een relatie zou moeten bestaan tussen de beheerskosten van het Rijk en het veroorzaken van de verontreiniging van de rijkswateren. Deze relatie is naar zijn mening niet meer aanwezig bij de verontreiniging de rijkswateren door puntbronnen. Het VNO/NCW is dan ook de mening toegedaan dat de beheerskosten van het Rijk uit de algemene middelen van het Rijk gefinancierd moeten worden. De lozers die hun lozingen gesaneerd hebben worden naar de mening van het VNO/NCW gestraft met een hoger tarief.

De verontreinigingsheffing rijkswateren is een bestemmingsheffing voor de bekostiging van het kwaliteitsbeheer van de rijkswateren. In de toelichting op de voorgestelde tariefsverhoging is uiteengezet dat de daling van het aantal in de verontreinigingsheffing rijkswateren groter was dan was voorzien. De voorgestelde tariefsverhoging is noodzakelijk voor de financiering van het kwaliteitsbeheer van rijkswater in de jaren 1999 t/m 2002. In de toelichting op de voorgestelde tariefsverhoging is voorts uiteengezet dat de totale jaarlijkse last aan verontreinigingsheffing rijkswateren in de jaren 1999 t/m 2002 daalt.

HOOFDSTUK 3 EU- NOTIFICATIE

Het voorgestelde hoofdstuk IV van de Wvo bevat geen technische voorschriften die bij de Europese Commissie genotificeerd zouden moeten worden. De bevoegdheid tot het geven van technische voorschriften met betrekking tot de verontreinigingsheffing is ingevolge de voorgestelde artikelen 20, derde en zevende lid en 23, vijftiende lid van de Wvo gedelegeerd aan de materiële wetgevers voor de verontreinigingsheffing. Het voorgestelde hoofdstuk IV van de Wvo bevat ook geen fiscale maatregelen als bedoeld in artikel 1, negende lid, van richtlijn 83/189/EEG op basis waarvan een gunstiger fiscale behandeling verkregen zou kunnen worden. De vereiste notificatieprocedure bij de Europese Commissie voor de technische voorschriften met betrekking tot de verontreinigingsheffing rijkswateren is reeds doorlopen.

HOOFDSTUK 4 FINANCIËLE GEVOLGEN VOOR HET BEDRIJFSLEVEN EN GEVOLGEN VOOR LOKALE LASTENDRUK

De nieuwe uniforme tabel afvalwatercoëfficiënten en de voorgestelde aanpassing van het tarief voor de verontreinigingsheffing rijkswateren brengen financiële gevolgen voor het bedrijfsleven met zich mee.

Tauw Milieubeheer BV heeft in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de financiële gevolgen voor het bedrijfsleven van de nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten onderzocht en haar bevindingen in haar rapport van 20 mei 1996 weergegeven. Op basis van het onderzoek van Tauw Milieubeheer b.v. kan in de eerste plaats geconcludeerd worden dat met betrekking tot ongeveer 90% van de bedrijfsruimten waar de tabel afvalwatercoëfficiënten wordt toegepast, de nieuwe tabel geen financiële gevolgen met zich mee brengt. Voor die bedrijfsruimten zal klasse 8, met een afvalwatercoëfficiënt van 0,023 vervuilingseenheid per m³ ingenomen water, worden gehanteerd. Op basis van de huidige tabellen afvalwatercoëfficiënten is deze coëfficiënt op deze bedrijfsruimten ook nu reeds van toepassing.

In de tweede plaats kan op basis van het door Tauw Milieu b.v. uitgevoerde onderzoek worden geconcludeerd dat voor 9,5% van de onderzochte bedrijven de nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten aanvankelijk zal leiden tot een toename van het verschuldigd bedrag aan verontreinigingsheffing van gemiddeld ongeveer 5 tot 6 procent. Deze stijging wordt veroorzaakt door een toename van het aantal vervuilingseenheden. Er dient bedacht te worden dat de met behulp van de nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten berekende vervuilingswaarde een betere benadering is van de werkelijke vervuilingswaarde aangezien is afgestapt van de categoriale benadering. Dit is in overeenstemming met het voorgestelde artikel 19, eerste lid, van de Wvo. Het bovenstaande leidt echter niet tot opbrengstvermeerderingen voor de kwaliteitsbeheerders. Zoals reeds eerder is uiteengezet dienen de begrote opbrengsten van een verontreinigingsheffing in een kalenderjaar gelijk te zijn aan de begrote kosten van de desbetreffende kwaliteitsbeheer voor het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren in een kalenderjaar. De bovenbedoelde toename van het berekende vervuilingseenheden bij sommige zogenaamde tabelbedrijven resulteert in een voordeel voor de overige lozers aangezien de kosten van de kwaliteitsbeheerder over meer vervuilingseenheden omgeslagen kunnen worden.

In de derde plaats kan op basis van het vorenbedoeld onderzoek geconcludeerd worden dat op langere termijn de nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten met betrekking tot veel bedrijfsruimten voordelen kan opleveren voor de heffingplichtigen. De individuele benadering van de nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten maakt het immers mogelijk om een afvalwatercoëfficiënt toe te passen die meer in overeenstemming is met de individuele bedrijfssituatie.

In de vierde plaats wordt in het vorenbedoelde onderzoek geconcludeerd dat voor 0,5% van de onderzochte bedrijfsruimten waarvan nu de vervuilingswaarde wordt berekend met behulp van door meting en bemonstering en analyse verkregen gegevens de tabel afvalwatercoëfficiënten toegepast kan worden omdat een aantal beperkende voorwaarden voor de toepassing van de huidige tabellen afvalwatercoëfficiënten zijn verdwenen. Naar de verwachting van Tauw milieubeheer BV zal een meerderheid van de exploitanten van bovenbedoelde bedrijfsruimten kiezen voor toepassing van de tabel afvalwatercoëfficiënten. Op deze wijze worden immers de hoge kosten van meting, bemonstering en analyse vermeden, hetgeen tot een aanzienlijke kostenbesparing leidt voor de desbetreffende heffingplichtige.

De voorgestelde aanpassing van het tarief voor de verontreinigingsheffing rijkswateren tot f 70,- per vervuilingseenheid matigt de daling van de jaarlijkse opbrengsten van de verontreinigingsheffing rijkswateren in de periode van 1 januari 1999 tot en met 31 december 2002. De voorgestelde verhoging van het tarief leidt in de jaren 1999 tot en met 2002 tot een meeropbrengst van f 6 000 000,- in 1999 tot f 5 500 000,- in 2002 dan zonder de tariefsaanpassing het geval zou zijn geweest. De tariefsaanpassing leidt tot een hogere last van f 2 650 000,- in 1999 en van f 2 350 000,- in 2002 aan verontreinigingsheffing rijkswateren voor bedrijfsmatige lozers dan zonder tariefswijziging het geval zou zijn geweest.

De voorgestelde verhoging van het tarief voor de verontreinigingsheffing rijkswateren doet het jaarlijks bedrag dat door de waterschappen belast met het kwaliteitsbeheer onderscheidenlijk gemeenten aan verontreinigingsheffing rijkswateren moet worden betaald minder dalen met f 2 500 000,- onderscheidenlijk f 200 000,- dan zonder verhoging van het tarief het geval zou zijn geweest. Het wetsvoorstel heeft geen verdere gevolgen voor de lokale lastendruk.

HOOFDSTUK 5 ADMINISTRatieve LASTENDRUK VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

Het wetsvoorstel leidt met uitzondering van de voorgestelde nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten niet tot wijzigingen in de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven.

De nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten leidt voor de gebruikers van ongeveer 2000 bedrijfsruimten tot een vermindering van de administratieve lastendruk. Het gaat in de eerste plaats om 900 bedrijfsruimten waarvan de vervuilingswaarde wordt bepaald aan de hand van een afvalwatercoëfficiënt die betrekking heeft op een ander produktiegegeven dan het waterverbruik. De heffingplichtige behoeft namelijk voor toepassing van de nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten slechts de hoeveelheid ingenomen water te administreren. De nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten heeft in de tweede plaats tot gevolg dat voor 1100 bedrijfsruimten de vervuilingswaarde met behulp van de tabel afvalwatercoëfficiënten in plaats van door meting, bemonstering en analyse bepaald kan worden.

Zoals in het voorgaande reeds uiteengezet is betekent dit voor de betrokken heffingplichtigen een aanzienlijk financieel voordeel.

HOOFDSTUK 6 ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Art 1, tweede lid, van de Wvo

Het betreft hier een redactionele wijziging die geen daadwerkelijke effecten met zich brengt. In de huidige slotzin van dit artikel wordt bedoeld op een zuiveringstechnisch werk hetgeen in de voorgestelde tekst expliciet tot uitdrukking wordt gebracht. Het voorgestelde artikel 24 van de Wvo, is in vergelijking met het huidig artikel 19a, vierde lid, van de Wvo, in soortgelijke zin gewijzigd.

Onderdelen B en F

Door de aangebrachte wijzigingen wordt in de gehele Wvo het Riza met zijn huidige naam aangeduid, te weten: het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling.

Onderdeel C

Art 7, derde lid, van de Wvo

In het voorgestelde hoofdstuk IV van de Wvo, is niet langer een omschrijving opgenomen van het begrip «inwonerequivalent». Het begrip «inwonerequivalent» is in artikel 7 opgenomen aangezien artikel 7 het enige artikel in de Wvo is, waar het begrip «inwonerequivalent» nog wordt gebezigd.

Onderdeel D

Art 17 (Wvo) onderdeel c Woonruimte

Er is gekozen voor een eigen definitie voor woonruimte om buiten twijfel te stellen dat ook ruimten die dienen voor permanente bewoning doch niet onroerend zijn woonruimten zijn voor de verontreinigingsheffing. Een ruimte die blijkens zijn inrichting bestemd is om als afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid zonder dat delen van die ruimte in gebruik zijn gegeven is een woonruimte. Een ruimte wordt aangemerkt als een woonruimte indien de ruimte blijkens zijn inrichting bestemd is om als afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid zonder dat daarbij delen van die ruimte in afzonderlijk gebruik worden gegeven. Een ruimte voorziet blijkens zijn inrichting als afzonderlijk geheel in woongelegenheid indien de voor de bewoning wezenlijke voorzieningen in die ruimte aanwezig zijn. Tot de voor bewoning essentiële voorzieningen behoren in ieder geval een keuken, aparte wasgelegenheid, zoals een wastafel, bad of douche, en een toilet. (HR 23 juli 1984, BNB 1984/281 t/m 284). De voor bewoning essentiële voorzieningen moeten uitsluitend aan de gebruiker(s) van de ruimte ter beschikking staan en niet mede met één of meer gebruikers van andere ruimten gebruikt worden. Indien aan de laatstgenoemde voorwaarde niet voldaan is voorziet de ruimte niet als afzonderlijk in geheel in woongelegenheid en is derhalve geen woonruimte. (HR 10 januari 1996, Belastingblad 1996, blz. 168 t/m 170, Hof Arnhem 3 december 1997, Belastingblad 1998, blz. 593 t/m 595). Een stacaravan en een woonboot met een vaste ligplaats die beschikken over een eigen keuken, toilet en aparte wasgelegenheid zijn woonruimten. (HR 29 mei 1991, Belastingblad 1991, blz. 479 tot en met 482).

Indien blijkens de inrichting van een ruimte de delen van die ruimte bestemd zijn om afzonderlijk in gebruik gegeven te worden dan is de ruimte geen woonruimte. Een bekend voorbeeld van een bovenbedoelde ruimte is een pand dat blijkens zijn inrichting bestemd is voor kamerhuur waarbij de voor bewoning essentiële voorzieningen door de kamerbewoners gezamenlijk worden gebruikt. De afzonderlijke kamers zijn dan delen van een ruimte die in gebruik zijn gegeven. De gehele ruimte is een bedrijfsruimte ten aanzien waarvan het woonruimteforfait niet van toepassing is. Degene die de delen van de bovenbedoelde ruimte in gebruik heeft gegeven is ingevolge het voorgestelde artikel 18, vijfde lid, van de Wvo, de gebruiker van die delen.

Indien een woning is verbouwd en blijkens zijn nieuwe inrichting bestemd is voor kamerhuur is de woning niet langer een woonruimte maar ingevolge het voorgestelde artikel 17, onderdeel d, van de Wvo, een bedrijfsruimte.

Op basis van de bestaande jurisprudentie is een (deel van een) gebouw waarin geen afzonderlijke woonruimten aanwijsbaar zijn en dat door meer dan één persoon of meer dan één gezin of daarmee vergelijkbare andere leefeenheid wordt bewoond geen woonruimte. Dit betekent dat het woonruimteforfait niet van toepassing is op dat (deel van dat) gebouw niet als woonruimte in de heffing betrokken. Het woonruimteforfait voor huishoudens van twee of meer personen heeft namelijk tot strekking de heffing te vereenvoudigen voor een groot aantal gevallen van in omvang gelijke vervuiling te weten die door een gezin of daarmee gelijk te stellen andere leefeenheid in een afzonderlijke woning. (HR 23 juli 1984, BNB 1984/282, HR 8 februari 1995, Fed 1995/283, HR 10 januari 1996, Belastingblad 1996, blz. 168 t/m 170, Hof 's-Gravenhage 26 maart 1996, Belastingblad 1996, blz. 770 t/m 773).

onderdeel d Bedrijfsruimte

Een naar zijn aard of inrichting als afzonderlijk geheel te beschouwen ruimte of terrein, niet zijnde een woonruimte is een bedrijfsruimte. De gekozen definitie komt materieel overeen met die in de verordeningen van de met het kwaliteitsbeheer belaste waterschappen. De voorgestelde definitie leidt dan ook niet tot materiële wijzigingen voor de huidige praktijk.

Een ruimte die blijkens zijn inrichting niet bestemd is om als afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid zonder dat delen van die ruimte in gebruik worden gegeven is geen woonruimte en dus op basis van het voorgestelde artikel 17, onderdeel d, van de Wvvo, een bedrijfsruimte. Dit is in overeenstemming met de bestaande jurisprudentie op dit punt. (HR 23 juli 1984, BNB 1984/282, HR 8 februari 1995, FED 1995/283, HR 10 januari 1996, Belastingblad 1996, blz. 168 t/m 170, Hof Amsterdam 30 augustus 1996, Belastingblad 1997, blz. 397 t/m 401).

Een ruimte of terrein is als afzonderlijk geheel te beschouwen indien de ruimte of het terrein kan worden gebruikt zonder dat de gebruiker voor het gebruik meer dan bijkomstig afhankelijk is van elders aanwezige voorzieningen. (HR 23 juni 1982, BNB 1982/234 en HR 23 juli 1984, BNB 1984/282 en 283, HR 14 juni 1995, BNB 1995/233). Dit wordt toegelicht aan de hand van de navolgende voorbeelden.

Indien een pand bestaat uit een ruimte bestemd voor de bewoning en een ruimte voor bedrijfsmatige doeleinden, die niet beschikt over een eigen wateraanvoer, een eigen afvoer van afvalwater en een eigen ingang, is het gehele pand een woonruimte. (HR 23 juni 1982, BNB 1982/234).

Een perceel met een woongedeelte en een gedeelte bestemd voor bedrijfsmatig gebruik met een eigen wateraanvoer en een eigen afvoer van afvalwater bestaat uit een woonruimte en een bedrijfsruimte. (HR 27 maart 1996, Belastingblad 1996, blz. 253 t/m 255).

Het winkelgedeelte van een zogenaamd woon-/winkelpand dat beschikt over een eigen ingang en over eigen sanitaire voorzieningen is een bedrijfsruimte. (Hof 's-Gravenhage 23 januari 1989, Belastingblad 1989, blz. 492 en 493).

Een stortplaats die wordt geëxploiteerd door één exploitant, die beheersdaden voor de gehele stortplaats verricht, en waarvan één gedeelte zowel door de exploitant als door de een derde worden gebruikt, is één bedrijfsruimte (HR 14 juni 1995, BNB 1995/233).

Agrarische bedrijfsopstallen vormen vaak tezamen met de bijbehorende gronden één bedrijfsruimte aangezien deze veelal slechts gezamenlijk geëxploiteerd kunnen worden.

onderdeel e riolering

Op basis van de opgenomen begripsbepaling wordt met riolering bedoeld op het gemeentelijk rioolstelsel, een voorziening als bedoeld in artikel 10:15, eerste lid, van de Wet milieubeheer, die bij een gemeente in gebruik is. De gemeentelijke riolering loopt door tot het zogenaamde overnamepunt waar het door de kwaliteitsbeheerder gebruikt zuiveringstechnisch werk aanvangt.

onderdeel f zuiveringstechnisch werk

Een zuiveringstechnisch werk voor de Wvo is een werk dat is ingericht of wordt gebruikt voor het transport of de behandeling van afvalwater. Het begrip omvat derhalve naast afvalwaterzuiveringsinstallaties ook gemalen, persleidingen, vrijvervalleidingen, open en dichte afvoergoten, pompstations ten behoeve van het transport van afvalwater en dergelijke. Deze ruime begripsomschrijving is in overeenstemming met de jurisprudentie van de Hoge Raad. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 16 maart 1988, BNB 1988/175, uitgemaakt dat van een zuiveringstechnisch sprake kan zijn ook al wordt het afvalwater met behulp van dat werk niet gezuiverd doch slechts getransporteerd. (HR 7 februari 1990, Belastingblad 1991, blz. 557 t/m 562, HR 25 mei 1994, Belastingblad 1994, blz. 509 t/m 517). Een werk voor het zuiveren of het transport van afvalwater dat niet door een kwaliteitsbeheerder wordt gebruikt kan ingevolge het huidige artikel 11, derde lid, van het Uvr, ook een zuiveringstechnisch werk zijn. Het beginpunt van een zuiveringstechnisch werk voor het transport van afvalwater dat door een kwaliteitsbeheerder wordt gebruikt begint bij het zogenaamde overnamepunt waar de gemeentelijke riolering ophoudt.

Art 21 (Wvo)

Het woonruimteforfait en het forfait voor kleine bedrijfsruimten zijn in tegenstelling tot de huidige wettekst uitgedrukt in vervuilingseenheden in plaats van in inwonerequivalenten. Dit houdt in dat die forfaits zowel betrekking hebben op het zuurstofverbruik als op de gewichtshoeveelheden van andere geloosde stoffen. In de bestaande heffingsverordeningen van de regionale kwaliteitsbeheerders is dit reeds het geval. De bovenstaande regeling is thans de facto ook met betrekking tot de verontreinigingsheffing rijkswateren van toepassing. In het huidige artikel 19, achtste lid, van de Wvo, is bepaald dat het aantal vervuilingseenheden met betrekking tot woonruimten op nihil wordt gesteld.

Artikel 23 (Wvo)

In dit artikel zijn de materiële belastingbepalingen met betrekking tot de verontreinigingsheffing rijkswateren opgenomen.

Er is in dit artikel bovendien duidelijk tot uitdrukking gebracht dat er één verontreinigingsheffing rijkswateren is met verschillende heffingsparameters. In de huidige tekst van de Wvo wordt soms gesproken van de heffing ten behoeve van het rijk en soms van de heffingen ten behoeve van het rijk.

De mogelijkheid om ter zake van indirecte lozingen met behulp van een riolering of een door een openbaar lichaam gebruikt zuiveringstechnisch werk, waarin geen voorafgaande zuivering plaatsvindt, op verzoek van het openbaar lichaam, niet dat openbaar lichaam maar de indirecte lozers te belasten, is niet meer opgenomen. Er is sinds 1982 geen gebruik meer gemaakt van deze bevoegdheid ingevolge het vigerend artikel 11, tweede lid, tweede volzin, van het Uvr. Er bestaat aan de bovenbedoelde bevoegdheid dan ook geen behoefte meer.

De vermindering en de heffingsvrije grens met betrekking tot zware metalen in het voorgestelde artikel 23, tiende lid, van de Wvo, zijn in tegenstelling tot het huidige artikel 19, zesde lid, van de Wvo, uitgedrukt in vervuilingseenheden in plaats van in kilogrammen. Een vervuilingseenheid representeert met betrekking tot de groep van stoffen chroom, koper, lood, nikkel en zink en tot de groep van stoffen kwik, cadmium en arseen één kilogram onderscheidenlijk 0,1 kilogram. Een vermindering met 0,0006 kilogram staat derhalve gelijk aan $0,0006/0,1 = 0,006$ vervuilingseenheid.

Art 25, 26 (Wvo)

In dit artikel zijn de formeelrechtelijke bepalingen met betrekking tot de heffing en invordering van de verontreinigingsheffing rijkswateren opgenomen. Ingevolge het voorgestelde artikel 25, achtste lid, van de Wvo, kan indien er meer dan één gebruiker als bedoeld in het voorgestelde artikel 23, vierde lid, van de Wvo, aangewezen kan worden, de belastingaanslag inzake de verontreinigingsheffing rijkswateren ten name van één van hen gesteld worden. Ingevolge het voorgestelde artikel 25, negende lid, van de Wvo, is het hoofd van het Bureau verontreinigingsheffing rijkswateren bevoegd, om belastingaanslagen van dezelfde soort, die bestemd zijn voor dezelfde heffingplichtige, op één aanslagbiljet te verenigen. Op basis van het voorgestelde artikel 23, derde lid, van de Wvo, wordt de verontreinigingsheffing rijkswateren immers geheven per woonruimte, bedrijfsruimte, riolering of zuiveringstechnisch werk van waaruit direct of indirect stoffen op rijkswater worden gebracht. Dit zou zonder nadere voorzieningen inhouden dat voor een heffingplichtige die twee of meer woonruimten, bedrijfsruimten, rioleringen of zuiveringstechnische werken in gebruik heeft van waaruit direct of indirect stoffen in rijkswater worden gebracht, even zovele aanslagbiljetten opgemaakt zouden moeten worden. De waterschappen beschikken op basis van artikel 129, eerste lid, van de Waterschapswet eveneens over de bovengenoemde bevoegdheid.

In het voorgestelde artikel 25, zesde lid, van de Wvo en artikel 128a, tweede lid, van de Waterschapswet, zijn nadere bevoegdheden opgenomen voor enkele ambtenaren met betrekking tot de heffing van de verontreinigingsheffing. Het betreft hier de bevoegdheid om bedrijfsruimten, zuiveringstechnische werken en rioleringen te betreden met medeneming van apparatuur en de bevoegdheid om monsters te nemen. De in afdeling 5:2 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen regeling van het toezicht op de naleving is immers ingevolge artikel 1, vierde lid, van de Awr, niet van toepassing op de heffing van belastingen. (kamerstukken II, 1996/97, 25 280, nr. 3, blz. 93).

De kwaliteitsbeheerders controleren de resultaten van de door de heffingplichtige uitgevoerde meting, bemonstering en analyse. Een belangrijk onderdeel van die controle is het nemen en analyseren van monsters.

Ingevolge het voorgestelde artikel 26, eerste lid, van de Wvo, is ook ondermeer de Uitvoeringsregeling Invorderingswet en de Leidraad Invordering van toepassing op de invordering van de verontreinigingsheffing rijkswateren. Op basis van het voorgestelde artikel 26, tweede lid, van de Wvo, is de regeling van de betalingskorting van de Invorderingswet 1990 niet van toepassing op de invordering van de verontreinigingsheffing rijkswateren.

Onderdeel G

Indien het bij koninklijke boodschap van 23 januari 1998 ingediende voorstel van wet tot goedkeuring van het op 9 september 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de verzameling, afgifte en

inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Trb. 1996, 293) (kamerstukken II, 1997/98, 25 851) tot wet wordt verheven en in werking treedt bevat de Wvo een nieuw hoofdstuk IVA. Het onderhavige voorstel van wet maakt een vernummering in het nieuwe hoofdstuk IVA van de Wvo noodzakelijk. De tot artikel 28g en artikelen 28j vernummerde artikelen 23g en 23j worden aangepast aan de Wet van 18 december 1997, Stb. 738.

Onderdeel H

Het onderhavige van voorstel van wet maakt wijzigingen noodzakelijk in het bij koninklijke boodschap van 23 januari 1998 ingediende voorstel van wet tot goedkeuring en uitvoering van het op 9 september te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Trb. 1996, 293) (kamerstukken II 1997/98, 25 851),

Onderdeel I

De wet van 29 oktober 1998, Stb. 621, bevat de intrekking van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken. De Wvo is daaraan in het voorgestelde artikel I, onderdeel I, aangepast.

Artikel II

A

In artikel 124 van de Waterschapswet wordt door de aangebrachte redactionele wijziging de ambtenaar belast met de invordering van waterschapsbelastingen consequent aangeduid als de in artikel 123, derde lid, onderdeel c, bedoelde ambtenaar van het waterschap.

B

Dit artikel is door de voorgestelde wijziging in lijn gebracht met het daarmee corresponderend artikel 228 van de Provinciewet en artikel 236 van de Gemeentewet.

C

Artikel 128a, tweede lid, van de Waterschapswet

In dit artikel is een soortgelijke bepaling opgenomen als in het voorgestelde artikel 25, zesde lid, van de Wvo, voor de verontreinigingsheffing rijkswateren.

Artikel III, IV

Ingevolge het voorgestelde artikel III in combinatie met het voorgestelde artikel IV kan het nieuwe tarief van de verontreinigingsheffing rijkswateren op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden voor het tijdstip dat de overige artikelen van het onderhavig voorstel van wet in werking treden. Het nieuwe tarief voor de verontreinigingsheffing rijkswateren geldt met ingang van 1 januari 2000 op basis van het voorgestelde artikel 24 van de Wvo.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries

**Vergelijkend overzicht artikelen in het vigerende
Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren en wetsontwerp**

Artikel vigerende Uvr	Ontwerpartikel Wvo
2, onder c	17, onder a
2, onder d	17, onder h
2, onder g	17, onder b
2, onder k	19, lid 2 en 3, 23, lid 2
2, onder l	17, onder d, 23, lid 2
10a, 10b	23, lid 1,2,3 en 9
11, lid 1	23, lid 4 tot en met 6
11, lid 2	23, lid 8
11, lid 3	23, lid 7
12	23, lid 13
13, lid 1 en 2	20, lid 1 en 2, 23, lid 2
13, lid 3	20, lid 4, 23, lid 2, 25, lid 12
15	22, 23, lid 2
19,	25, lid 3 tot en met 5
20, lid 1	25, lid 3
20, lid 2	25, lid 10
21, lid 1 en 3	25, lid 7
21, lid 2 en 4	25, lid 2
22	25, lid 11
23, lid 1	26, lid 1
23, lid 2	26, lid 2

**Vergelijkend overzicht artikelen Wet verontreiniging
oppervlaktewateren en wetsontwerp**

Artikel vigerende Wvo	Ontwerpartikel Wvo
17, lid 1	18, lid 1 en 3
17, lid 3	18, lid 2
18, lid 1	19, lid 1 en 2
18, lid 2	21, lid 1, 23, lid 12
18, lid 3	21, lid 2, 23, lid 13
18, lid 4	21, lid 3, 23, lid, 2
19, lid 1	19, lid 2,
19, lid 2	20, lid 1 en 6,
	23, lid 2 en 15
19, lid 3	19, lid 4, onder a,
	23, lid 2
19, lid 4	20 lid 7, 23, lid 2 en 15
19, lid 6	23, lid 10
19, lid 7	19, lid 4, onder b en c
23, lid 2	19, lid 8
23, lid 11	19, lid 10
25, lid 1,	23, lid 2 en 15
19a	24
20, lid 1	25, lid 1, 26, lid 1
20, lid 2	25, lid 3, 26, lid 1
22	28
23, lid 1	27