

Vergaderjaar 1999–2000

26 367

Vervanging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 19 januari 2000

Diffuse bronnen

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen wanneer de regering concrete maatregelen gaat nemen op het punt van de aanpak van diffuse bronnen nu dit op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) niet goed mogelijk is gebleken en welke ideeën de regering heeft over alternatieve financiële instrumenten. In het kader van het onderzoek van de vierde Nota waterhuishouding is niet alleen gekeken naar een heffing op grond van de WVO, maar is ook onderzocht wat de mogelijkheid van een heffing op producten zou zijn met het oog op de aanpak van diffuse bronnen. Op zich is het mogelijk om op de prijs een heffing te leggen. Import buiten het officiële circuit om zal echter de doelmatigheid van de heffing ernstig aantasten. Dit kan alleen voorkomen worden door intensieve controle die hoge kosten met zich mee brengt. Voor de aanpak van diffuse bronnen zijn naast financiële een groot aantal andere beleidsinstrumenten bruikbaar. Als voorbeeld kunnen genoemd worden het productenbeleid en voorlichting, maar ook de AMvB Open teelten op basis van de WVO. Verder dragen ook het beleid ter beperking van de emissies naar de lucht (Wet milieubeheer), het bestrijdingsmiddelenbeleid en het mestbeleid er aan bij dat de emissies van diffuse bronnen worden verminderd.

Het brede waterspoor

De leden van de VVD-fractie vinden de hoeveelheid geleverd drinkwater een oneigenlijke maatstaf voor de bepaling van de vervuilingsswaarde. Het woonruimteforfait wordt vervangen door een vast forfait per m³ geleverd drinkwater. Er wordt van de veronderstelling uitgegaan dat elke m³ geleverd drinkwater aanleiding geeft tot eenzelfde vervuilingsswaarde. Een groter aantal m³ geleverd drinkwater en dus ook een grotere hoeveelheid afvalwater leidt tot hogere kosten vanwege de grotere belasting van het hydraulisch systeem van de communale rioolwaterzuiveringsinstallaties. Hoewel er sprake blijft van een forfait is de verwachting dat door toepassing van de hoeveelheid gebruikt drinkwater als maat voor de vervuilingsswaarde meer recht wordt gedaan aan de verschillen tussen huishoudens dan met het vaste woonruimteforfait. De proefneming met

het brede waterspoor is mede bedoeld om deze verwachting in de praktijk te toetsen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af waarom het systeem van het brede waterspoor ook niet kan worden toegepast op een grote groep van bedrijven. Met dit wetsvoorstel wordt feitelijk aan deze wens voldaan. De nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten bevat louter coëfficiënten die zijn gebaseerd op de hoeveelheid ingenomen water. Er wordt daarmee een relatie gelegd tussen de hoeveelheid ingenomen water en de vervuilingswaarde. Op basis van het voorgestelde artikel 17, onder j, van de Wvo, wordt overigens onder ingenomen water niet slechts geleverd drinkwater begrepen, maar ook geleverd industriewater, onttrokken grond- en oppervlaktewater en opgevangen regenwater. Indien slechts zou worden uitgegaan van de hoeveelheid geleverd drinkwater voor de bepaling van de vervuilingswaarde met betrekking tot bedrijfsruimten, zou een relevant deel van die vervuilingswaarde buiten aanmerking blijven.

De leden van de VVD-fractie en van de fractie van GroenLinks vragen zich af welke waarde aan de uitkomsten van het experiment moet worden toegekend, nu het waarschijnlijk slechts in kleinere steden en dorpen zal plaatsvinden. In de toelichting op de tweede nota van wijziging wordt uiteengezet dat het wenselijk is te onderzoeken of het systeem van het brede waterspoor een betere maatstaf vormt en door de betrokken heffingplichtigen als rechtvaardiger wordt ervaren dan het systeem van het vaste woonruimteforfait. De mening van een heffingplichtige zal deels worden bepaald door het aantal personen dat tot zijn huishouden behoort. Bij de evaluatie van de uitkomsten van het experiment zal een uitsplitsing plaatsvinden naar de grootte van de huishoudens. Op deze wijze kan een vertaling worden gemaakt van de proefgebieden naar de landelijke situatie.

De leden van de VVD-fractie en van de fracties van RPF/GPV vragen hoe een vermindering in het waterverbruik en de verwachte lagere opbrengsten van de verontreinigingsheffing ten aanzien van tweepersoonshuishoudens worden opgevangen. Op basis van het voorgestelde artikel 21a, derde lid, van de Wvo, representeert 1 m³ geleverd drinkwater 0,0213 vervuilingseenheid. Het voorgaande leidt voor het merendeel van de tweepersoonshuishoudens tot een daling van het aantal vervuilingseenheden. Een vermindering van het waterverbruik leidt eveneens tot een daling van het aantal vervuilingseenheden. De kwaliteitsbeheerder stelt zijn tarief vast door zijn begrote kosten te delen door het begrote aantal vervuilingseenheden. Een vermindering van het aantal vervuilingseenheden dat te voorzien is, leidt derhalve tot een hoger tarief per vervuilingseenheid. Een structurele vermindering van het waterverbruik in een experimenteel gebied leidt dus tot een stijging van het tarief per vervuilingseenheid omdat de begrote kosten over een geringer aantal te verwachten vervuilingseenheden omgeslagen kunnen worden. Aangezien het experiment slechts een deel van het beheersgebied van een waterschap zal omvatten zal de omvang van de prijsstijging beperkt zijn (naar verwachting maximaal zestig cent per vervuilingseenheid).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af waarom nog een zo beperkt experiment nodig is en welke vragen de staatssecretaris beantwoord wil zien alvorens tot landelijke invoering kan worden overgegaan. De leden van de fractie van GroenLinks menen dat het waterspoor reeds in 2001 kan worden ingevoerd. In de toelichting op de tweede nota van wijziging wordt uiteengezet dat het systeem van het brede waterspoor in vergelijking met het vigerend woonruimteforfait tot omvangrijke

lastenverschuivingen leidt. Door middel van het experiment zal onderzocht worden of het systeem van het brede waterspoor een betere basis voor de verontreinigingsheffing is en door de belastingplichtigen als rechtvaardiger wordt ervaren dan het vigerend systeem van het woonruimteforfait. De benodigde organisatorische voorzieningen om de samenwerking tussen het waterleidingbedrijf enerzijds en de kwaliteitsbeheerder en de gemeenten anderzijds gestalte te geven, zijn eveneens een belangrijk onderdeel van het experiment. Het is volgens de regering van belang dat daarbij eerst ervaring wordt opgedaan alvorens tot landelijke invoering van het systeem van het brede waterspoor wordt overgegaan. De omvang van de proef is beperkt om grote tariefseffecten tegen te gaan. Het is namelijk zeer waarschijnlijk dat het aantal vervuilingseenheden ten aanzien van de tweepersoonshuishoudens in een experiment in vergelijking met het woonruimteforfait zal dalen. Dit wordt in een experiment vanwege de limitering van de hoeveelheid per woonruimte in aanmerking te nemen drinkwater niet gecompenseerd. De daling van het begrote aantal vervuilingseenheden leidt tot een tariefstijging. Ik ben gezien het bovenstaande van mening dat het systeem van het brede waterspoor nog niet in 2001 landelijk ingevoerd kan worden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af hoe het voorgestelde experiment zich verhoudt met de toezegging van de Staatssecretaris van Financiën om met een notitie te komen over de algemene invoering van het waterspoor. De leden van de fractie van GroenLinks willen reeds in 2001 de bestaande gemeentelijke rioolrechten en de bestaande verontreinigingsheffing incorporeren in een landelijke waterbelasting. In de notitie zullen de eventuele voor- en nadelen van een landelijk waterspoor dat ook de verontreinigingsheffing en het rioolrecht zou vervangen in beeld worden gebracht (Handelingen II 1999–2000, blz. 1975). De regering is van mening dat aan het systeem van het brede waterspoor mogelijke voor- en nadelen zijn verbonden. In de toelichting op het voorgestelde experimenteerartikel wordt hierop uitgebreid ingegaan. De regering is van mening dat het houden van een experiment met het brede waterspoor noodzakelijk is om te bezien in hoeverre de mogelijke voor- en nadelen daadwerkelijk zullen optreden. In de notitie van de Staatssecretaris van Financiën zal gesproken worden van mogelijke voor- en nadelen van een landelijk waterspoor. Hierbij moet bedacht worden dat de begrote ontvangsten van de belasting op leidingwater voor het jaar 2000 ruim 200 mln. en de begrote opbrengsten van de rioolrechten en de verontreinigingsheffing voor het jaar 2000 ruim 3 miljard bedragen.

De leden van de fracties van GroenLinks, RPF, GPV en van SGP, stellen vraagtekens bij de duur van het experiment van vijf jaar. In de toelichting is aangegeven dat het systeem van het waterspoor in vergelijking met het huidige systeem van het woonruimteforfait kan leiden tot omvangrijke lastenverschuivingen. De betrokken heffingplichtigen zal naar hun oordeel over het systeem van het brede waterspoor worden gevraagd. Zij zullen daarbij tevens geconfronteerd worden met de hoogte van de verschuldigde verontreinigingsheffing indien de hoeveelheid in aanmerking te nemen drinkwater niet gemaximeerd zou zijn. In de toelichting is verder aangegeven dat met de samenwerking tussen waterkwaliteitsbeheerder en gemeenten enerzijds en tussen waterleidingbedrijf anderzijds enige ervaring moet worden opgedaan. Mijns inziens is een duur van tenminste vijf jaren noodzakelijk om de doelstellingen van het experiment te verwezenlijken. Wel zal er na 3 jaar gestart worden met de evaluatie. Deze zal ik na gereed komen naar de Kamer sturen. Op basis daarvan kan een mogelijke wetwijziging worden voorbereid. In de wetsvoorstel is verder de mogelijkheid opgenomen om de regeling tot na 1 januari 2006 door te laten lopen indien voor die datum bij Koninklijke Boodschap een voorstel

tot wet bij u is ingediend. Gelet op de tijd die noodzakelijk is om ervaringen op te doen, de tijd benodigd voor de evaluatie en mogelijke voorbereiding van een definitief wetsvoorstel is een kortere proefperiode dan 5 jaar naar mijn mening niet verantwoord.

De leden van de fracties van GroenLinks en van GPV en RPF vragen of er al iets bekend is over de animo van gemeenten en waterleidingbedrijven om aan de proef te deelnemen. Er zijn eind 1999 een vijftal waterkwaliteitsbeheerders die samen met gemeenten en waterleidingbedrijven interesse hebben getoond om aan een experiment mee te doen.

De leden van de fracties van GroenLinks en van GPV en van RPF vragen zich af of het uitvoeren van het experiment met het brede waterspoor nog wel zinvol is gezien de limitering van de hoeveelheid in aanmerking te nemen drinkwater van 141 m³ onderscheidenlijk 47m³. De leden van de fracties van GPV en RPF vragen zich af of het niet op voorhand duidelijk is dat de evaluatie van de proef een ander beeld zal geven als toepassing van het brede waterspoor wel zou kunnen leiden tot hogere kosten per huishouden.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen zich af of er geen andere vormgeving denkbaar is die een experiment meer betekenis zou geven en tegelijkertijd tegemoet zou komen aan de kritiek van de Raad van State. De voorgestelde limitering is het gevolg van het advies van de Raad van State. In het voorstel van wet zoals dat oorspronkelijk naar de Raad van State was toegezonden was een bovengrens van 170% van de vervuilingswaarde op basis van het woonruimteforfait opgenomen (kamerstukken II, 1998/99, 26 367, A, blz. 2). De in het huidige voorstel opgenomen limitering van 100% van de vervuilingswaarde betekent weliswaar dat de proef niet tot een hogere heffing kan leiden maar wel kan leiden tot een lager bedrag aan te betalen verontreinigingsheffing dan het vigerende woonruimteforfait. Daarnaast zullen de betrokken heffingplichtigen bij de evaluatie van de proef geconfronteerd worden met de hoogte van de verschuldigde verontreinigingsheffing indien de limitering van de hoeveelheid in aanmerking te nemen drinkwater niet van toepassing zou zijn. De mogelijke effecten op het draagvlak van de regeling zal onderdeel vormen van het evaluatie onderzoek.

Bij de voorbereiding van deze regeling zijn een tweetal alternatieven gezien. Het eerste alternatief betrof een *vrijwillige* deelname van de heffingplichtigen aan de proef met een aftopping op 120% of 170%. Het tweede alternatief hield een verplichte deelname in, maar met een volledige compensatie na afloop van het experiment of aan het eind van het jaar. Het eerste alternatief brengt het nadeel met zich mee dat er alleen mensen aan deel zouden nemen die er voordeel mee te denken kunnen halen en het nadeel van hoge perceptiekosten (dit in verband met het vastleggen en bijhouden van de deelnemers). Het tweede alternatief heeft als nadeel dat er een verkeerd signaal wordt afgegeven, diegene die veel gebruikt wordt beloond en krijgt geld terug. Dit alternatief kent daarnaast uitvoeringstechnische problemen.

De leden van de fracties van GPV, RPF en van SGP stellen de vraag of de Raad van State niet wederom met betrekking tot de voorgestelde experimenteerregeling had moeten adviseren.

De Raad van State heeft wel geadviseerd met betrekking tot de gewijzigde experimenteerbepaling. Ik verwijs hiervoor naar kamerstukken II, 1999/2000, 26 367, C.

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen of niet kan worden overgegaan tot landelijke invoering ook als de burgers er nog niet zo enthousiast over zijn. Bij het beoordelen van de vraag of al dan niet tot

landelijke invoering overgegaan moet worden speelt de mening van de belastingplichtigen een zeer belangrijke rol. Daarnaast zullen ook zaken als praktische uitvoerbaarheid, perceptiekosten en omvang van de optredende lastenverschuivingen een belangrijke rol spelen.

De leden van de fractie van de SGP vragen aan de regering om nader in te gaan op de kritiek, twijfel en de vraagpunten van de Raad van State met betrekking tot het experiment met het brede waterspoor. Men verzoekt in te gaan op de twijfels van de Raad met betrekking tot de ongelijke fiscale behandeling, de kanttekeningen die de Raad maakt om het experiment alleen toepasbaar te laten zijn op huishoudens en niet op andere watergebruikers en de twijfel die de Raad uitte met betrekking tot de prijselasticiteit van de drinkwatervraag. Is die wel voldoende om voor een afnemende drinkwaterverbruik te zorgen. Om met het laatste te beginnen, het verkrijgen van inzicht in de besparingseffecten op het waterverbruik is geen doelstelling meer van het experiment. Verder is het experiment beperkt tot woonruimten, omdat er voor de bepaling van de daaruit afgevoerde stoffen op basis van de vigerende Wet verontreiniging oppervlaktewateren slechts twee vaste forfaits beschikbaar zijn. Voor de vaststelling van de vervuilingswaarde van bedrijfsruimten zijn thans drie bepalingwijzen beschikbaar, te weten het forfait voor kleine bedrijfsruimten, de tabel afvalwatercoëfficiënten (deze coëfficiënten worden overigens gerelateerd aan de hoeveelheid ingenomen water) en meting, bemonstering en analyse.

De regering meent dat er geen sprake is van een verboden discriminatie. De omvang van de ongelijke behandeling ten aanzien van andere huishoudens dan tweepersoonshuishoudens is verwaarloosbaar klein. Er is bovendien voor de ongelijke behandeling van tweepersoonshuishoudens een objectieve en redelijke rechtvaardiging aanwezig. Het experiment is een eerste stap op het pad van een mogelijk nadere differentiatie van de verontreinigingsheffing voor huishoudens. De regering is van mening dat met het voorgestelde experiment een rechtvaardig doel wordt gediend. Een nadere differentiatie brengt noodzakelijkerwijs met zich mee dat er meer dan onbeduidende verschillen in vergelijking met toepassing van het vaste woonruimteforfait kunnen optreden. Het experiment kan, behoudens afrondingsverschillen, slechts resulteren in een gunstiger uitkomst voor de heffingplichtige dan toepassing van het woonruimteforfait. Er bestaat dan ook naar de mening van de regering een redelijke verhouding tussen het doel van het experiment en de omvang van de ongelijke behandeling. Gezien het bovenstaande is er mijns inziens dan ook geen sprake van een verboden discriminatie.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de voorgestelde belasting op leidingwater en de voorgestelde experimenteerregeling zich verhouden. De belasting op leidingwater vervangt het algemene BTW-tarief dat in 1999 gold voor zover de drinkwaterrekening meer dan f 60,- per aansluiting per kalenderjaar bedroeg. De belasting op leidingwater is één van de belastingen op milieugrondslag en onderdeel van de verschuiving van de lastendruk van arbeid naar consumptie. De experimenteerregeling met het brede waterspoor wordt voorgesteld om te komen tot een nadere differentiatie van de verontreinigingsheffing op basis van de Wvo met betrekking tot woonruimten. Het betreft hier een verfijning van de verdeling van de kosten van het waterkwaliteitsbeheer.

Heffingsparameters chloride, sulfaat en fosfor

De leden van de fracties van RPF en GPV verzoeken mij om in te gaan op het commentaar van het Bureau Milieuzaken BMRO van de vereniging VNO-NCW met betrekking tot chloride, sulfaat en fosfor.

In het voorgestelde artikel 19 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren vindt wel degelijk met betrekking tot de heffingsparameters chloride, sulfaat en fosfor een uniformering plaatst. Er wordt aangegeven welke gewichtshoeveelheden door één vervuilingseenheid gerepresenteerd worden. De kwaliteitsbeheerders beschikken thans over een volstrekte beleidsvrijheid daaromtrent. De effecten op de kwaliteit van het oppervlaktewater van de lozingen van chloride vanuit puntbronnen zijn plaatselijk aanzienlijk. Hierdoor is het noodzakelijk dat zoet water wordt aangevoerd om de chlorideconcentratie in het oppervlaktewater tot een aanvaardbaar peil terug te brengen. Indien de plaatselijke waterkwaliteits-situatie daartoe aanleiding geeft kan een kwaliteitsbeheerder besluiten om chloride als heffingsparameter te hanteren. De lozingen van sulfaat en chloride op de riolering en rioolwaterzuiveringsinstallaties zijn plaatselijk zodanig omvangrijk dat door de kwaliteitsbeheerder meerkosten moeten worden gemaakt om de goede werking van de zuiveringstechnische werken voor het transport van afvalwater te waarborgen. De meerkosten hangen of samen met het eerdere vervangen van onderdelen van bovenbedoelde zuiveringstechnische werken of met het gebruik van duurdere constructie materialen.

De lozingen van fosfor vanuit puntbronnen zijn plaatselijk dermate omvangrijk dat ze leiden tot extra kosten voor defosfatering in de rioolwaterzuiveringsinrichting. Ik ben gelet op het bovenstaande van mening dat de heffingsparameters chloride, sulfaat en fosfor gehandhaafd moeten blijven.

Afhaakproblematiek

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er andere bekostigingsmogelijkheden voor de instandhouding van zuiveringstechnische werken zijn. De Wet verontreiniging oppervlaktewateren kent thans een gesloten financieringsstelsel. Dit houdt in dat behoudens bijdragen en subsidies van derden, een kwaliteitsbeheerder de kosten van instandhouding van zuiveringstechnische werken uit de opbrengsten van de verontreinigingsheffing moet bekostigen.

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen of het bij de voorgestelde regeling voor de afhaakproblematiek gaat om de implementatie van één van de voorstellen van de Commissie Togtema. Dit is het geval.

De leden van de fracties van GPV en RPF vragen of er geen rechtsongelijkheid dreigt te ontstaan omdat de mogelijkheid tot het verstrekken van een vergoeding een facultatieve bevoegdheid is van de regionale kwaliteitsbeheerders. Het vraagstuk van rechtsongelijkheid moet per kwaliteitsbeheerder worden gezien aangezien het hier een facultatieve bevoegdheid van de kwaliteitsbeheerder betreft. Indien de kwaliteitsbeheerder besluit om van de subsidiemogelijkheid gebruik te maken dient de toepassing daarvan in overeenstemming te zijn met de algemene rechtsbeginselen.

De leden van de SGP-fractie vragen of er geen risico's aan kleven om reeds vooruit te grijpen op specifieke aanbevelingen van de Commissie Togtema, zonder dat de resultaten van deze commissie integraal door regering en parlement zijn besproken. Ik ben hiervoor niet bevreemd. De Commissie Togtema adviseert in haar rapport met klem om de voorgestelde wijziging, die aansluit bij de huidige uitvoeringspraktijk, met voorrang aan te brengen. De commissie is van mening dat daardoor reeds op korte termijn een voorziening voor de afhaakproblematiek geboden kan worden.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre er aandacht is voor andere, meer structurele alternatieven die kunnen bijdragen aan een oplossing voor de afhaakproblematiek. Men noemt daarbij de mogelijkheid om uittreedkosten te vragen aan afhakers. Meer structurele voorstellen vormen onderdeel van het rapport van de Commissie Togtema dat aan het bestuur van de Unie van waterschappen is aangeboden. Na het advies van het bestuur van de Unie zal ik hierover een standpunt bepalen.

Datum inwerkingtreding

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen naar de planning voor de invoering van het nieuwe tarief voor de verontreinigingsheffing rijkswateren. Het nieuwe tarief zal zo spoedig mogelijk na aanvaarding van het onderhavige voorstel van wet in het jaar 2000 ingaan.

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