

Grondwaterbelasting nader bezien

**Aspecten verbonden aan overheveling van de
grondwaterbelasting naar een provinciale
bestemmingsheffing en aan afschaffing van de
grondwaterbelasting**

Interdepartementale werkgroep grondwaterbelasting

April 2007

Inhoudsopgave

1. Inleiding / Aanleiding voor het onderzoek	3
2. Werkwijze en opbouw rapportage	4
3. Grondwaterbelasting en provinciale grondwaterheffing	6
3.1. Grondwaterbelasting (Wet belastingen op milieugrondslag)	6
3.1.1. <i>Achtergrond grondwaterbelasting</i>	6
3.1.2. <i>Beschrijving huidige grondwaterbelasting</i>	6
3.1.3. <i>Opbrengst grondwaterbelasting</i>	7
3.2. Provinciale grondwaterheffingen (Grondwaterwet).....	7
3.2.1. <i>Achtergrond Grondwaterwet</i>	7
3.2.2. <i>Huidige Grondwaterwet</i>	8
3.2.3. <i>Huidige provinciale grondwaterheffing(en)</i>	8
3.2.4. <i>Tarieven en opbrengst provinciale grondwaterheffing(en)</i>	9
3.3. Overeenkomsten en verschillen tussen de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen.....	10
3.3.1. <i>Overeenkomsten</i>	10
3.3.2. <i>Verschillen</i>	10
3.4. Samenvatting hoofdstuk 3.....	11
4. Administratieve lasten grondwaterbelasting en provinciale grondwaterheffingen	13
4.1. Administratieve lasten grondwaterbelasting	13
4.2. Administratieve lasten provinciale grondwaterheffing(en).....	13
4.3. Constateringen met betrekking tot administratieve lasten Wbm en Grondwaterwet.....	14
5. Betekenis grondwaterbelasting en grondwaterheffingen voor milieu en betrokken sectoren 16	
5.1. Historie	16
5.2. Huidige situatie	16
5.2.1. <i>Waterleidingbedrijven</i>	17
5.2.2. <i>Industrie</i>	18
5.2.3. <i>Agrarische sector</i>	20
5.2.4. <i>Bronbemalers</i>	20
5.3. Samenvatting hoofdstuk 5.....	21
6. Ontwikkelingen op het (grond)watergebied	23
6.1. Waterwet.....	23
6.2. Kaderrichtlijn Water.....	23
6.3. Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken	24
7. Beoordeling verschillende opties en aanbevelingen	25
7.1. Het geheel overhevelen van de grondwaterbelasting naar de provincies	25
7.2. Het gedeeltelijk overhevelen van de grondwaterbelasting naar de provincies	26
7.3. Het overhevelen van de provinciale grondwaterheffingen naar het Rijk.....	26
7.4. Het afschaffen van de grondwaterbelasting	27
7.5. Slot.....	28

Grondwaterbelasting nader bezien

Aspecten verbonden aan overheveling van de grondwaterbelasting naar een provinciale bestemmingsheffing en aan afschaffing van de grondwaterbelasting

1. Inleiding / Aanleiding voor het onderzoek

In Nederland worden ter zake van de onttrekking van grondwater aan de bodem een grondwaterbelasting én provinciale grondwaterheffingen geheven. De grondwaterbelasting wordt door het Rijk geheven op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag. De provinciale grondwaterheffingen worden door de provincies geheven op grond van de Grondwaterwet en de verschillende provinciale verordeningen.

Bij het voorstel voor een algehele vrijstelling voor grondwateronttrekkingen ten behoeve van beregenings- en bevoeiingsdoeleinden in de grondwaterbelasting, dat in het Belastingplan 2006 was opgenomen, is aangekondigd dat “onderzoek zal worden gedaan naar een eventuele overheveling van de grondwaterbelasting naar een provinciale bestemmingsheffing”¹. In deze rapportage wordt over de uitkomsten van dit onderzoek gerapporteerd.

Op verzoek van de Tweede Kamer is ook de optie van afschaffing van de grondwaterbelasting in het onderzoek meegenomen, alsmede de vraag of met de vervanging van de (rijks)grondwaterbelasting door een provinciale bestemmingsheffing het effect van het vervallen van de administratieplicht (voor agrariërs n.a.v. de algehele beregeningsvrijstelling) geheel of gedeeltelijk teniet zou worden gedaan². Voorts wordt ingegaan op een aantal vragen en opmerkingen met betrekking tot de grondwaterbelasting die de Kamer in het kader van de behandeling van het Belastingplan 2007³ heeft gesteld en gemaakt.

¹ Wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2006), Kamerstukken II 2005/06, 30 306, met name nr. 3 (memorie van toelichting).

² Idem, nr. 6 (nota naar aanleiding van het verslag Tweede Kamer).

³ Kamerstukken II 2006/07, 30 804.

2. Werkwijze en opbouw rapportage

Ten behoeve van deze rapportage heeft vanaf januari 2006 in een ambtelijke werkgroep overleg plaatsgevonden tussen medewerkers van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën. In een vroeg stadium zijn vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg (IPO) bij het overleg betrokken, vanwege hun specifieke kennis van het provinciale grondwaterbeheer en de taken van de provincies op dit gebied. Daarnaast was betrokkenheid van het IPO evident vanwege de verantwoordelijkheid van de provincies voor de provinciale grondwaterheffingen en voor de vergunningverlening aan grondwateronttrekkers op grond van de Grondwaterwet. Voorts hebben diverse belangenorganisaties, onder andere VNO-NCW, VEWIN (de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland), VEMW (zakelijke watergebruikers) en NVB (Vereniging voor Ontwikkelaars & Bouwondernemers), hun standpunten met betrekking tot het onderzoek aan de werkgroep kenbaar gemaakt.

De werkgroep heeft de aspecten geanalyseerd die zijn verbonden aan een eventuele overheveling van de grondwaterbelasting naar de provincies. Daartoe heeft de werkgroep allereerst een inventarisatie gemaakt van de bestaande grondwaterbelasting en grondwaterheffingen en hun onderlinge overeenkomsten en verschillen. Voorts is de betekenis bezien van deze heffingen voor de administratieve lasten en het milieu. Ook het budgettaire aspect, de achterliggende ratio van de grondwaterbelasting en -heffingen en de discussie rond (de bekostiging van) het (grond)waterbeleid (zie volgende alinea) zijn in de analyse meegenomen.

Zowel een gedeeltelijke als een algehele overheveling van de grondwaterbelasting zijn in het onderzoek meegenomen, evenals de optie van afschaffing van de grondwaterbelasting. Mede naar aanleiding van vragen die tijdens de Tweede Kamerbehandeling van het Belastingplan 2007 aan de minister van Financiën zijn gesteld wordt tevens aandacht besteed aan de gevolgen van de grondwaterbelasting voor (de concurrentiepositie van) het Nederlandse bedrijfsleven.

Voor de huidige en toekomstige taken en verantwoordelijkheden van de organen die verantwoordelijk zijn voor het (grond)waterbeheer en de financiering van het grondwaterbeheer zijn de nieuwe Waterwet, de Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken en de implementatie van de Kaderrichtlijn Water van belang. De toekomstige ontwikkelingen op (grond)watergebied in deze kaders worden kort besproken en bezien op hun betekenis voor het onderwerp van deze rapportage.

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 worden de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen geïnterpreteerd. Ook wordt de achtergrond van beide geschetst en worden de overeenkomsten en verschillen tussen de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen in kaart gebracht. Hoofdstuk 4 bevat een inventarisatie van de administratieve lasten die met de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen gemoeid zijn en in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de betekenis van de grondwaterbelasting en de grondwaterheffing

voor het milieu en betrokken sectoren. Toekomstige ontwikkelingen op grondwatergebied worden in hoofdstuk 6 geschetst. In hoofdstuk 7 worden ten slotte vier alternatieven voor overheveling en afschaffing beoordeeld. Het rapport besluit met enkele aanbevelingen.

3. Grondwaterbelasting en provinciale grondwaterheffing

In dit hoofdstuk worden de kenmerkende elementen van de grondwaterbelasting (in paragraaf 3.1) en de provinciale grondwaterheffingen (in paragraaf 3.2) geïventariseerd. Hierbij wordt ook de achtergrond van beide geschetst. In paragraaf 3.3 worden de (rijks)grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen tegenover elkaar gezet, waarbij overeenkomsten en verschillen tussen beide worden geïdentificeerd.

3.1. Grondwaterbelasting (Wet belastingen op milieugrondslag)

3.1.1. Achtergrond grondwaterbelasting

Begin jaren negentig werd teneinde de werkgelegenheid te bevorderen naar mogelijkheden gezocht om de lastendruk te verschuiven van de belasting op arbeid naar de verbruiksbelastingen. Daartoe werden in 1992 de bestaande bestemmingsheffingen op brandstoffen omgezet in verbruiksbelastingen op brandstoffen. De belastingen op brandstoffen werden bij deze gelegenheid verhoogd. In de Tweede Kamer werd van verschillende zijden aangevoerd dat de voorgenomen verhoging van de heffingen op brandstoffen eenzijdig zou drukken op een beperkt aantal belastingplichtigen. Omdat naast een verbreding van de verbruiksbelastingen daarom ook een spreiding van lasten over het bedrijfsleven en de gezinshuishoudingen wenselijk was, werd besloten tot de invoering van verbruiksbelastingen op grondwater en op afval. Voorts waren de 'nieuwe' heffingen mede gebaseerd op de overweging om in het prijsmechanisme het milieuaspect beter tot gelding te laten komen. Met betrekking tot het grondwater werd met dit milieuaspect vooral bedoeld op het gegeven dat in de natuur schaarste bestaat aan zoet grondwater van goede kwaliteit. Daarnaast gaf het Nederlandse milieubeleid er blijk van dat een grotere spaarzaamheid in watergebruik nastrevenswaardig is en dat verzilting (onttrekking van grondwater kan lokaal leiden tot ongewenste verplaatsing van zout of brak water) en verdroging moeten worden tegengegaan, omdat zij in de toekomst tot problemen zouden kunnen leiden.

Ofschoon het milieuaspect bij de nieuwe heffingen dus werd onderkend, wilde het kabinet er geen misverstand over laten bestaan dat de voorgestelde verbruiksbelastingen op milieugrondslag primair gericht zouden zijn op het verwerven van algemene middelen. Het effect op de doelstellingen van het milieubeleid zou secundair zijn. Het toenmalige kabinet waarschuwde voor een te zwaar accent op het nastreven van milieudoelstellingen: "Het milieuaspect van de nieuwe belastingen is uiteraard van belang, hetgeen tot uitdrukking komt in de milieugrondslag. Dat is iets anders dan bewust op milieudoelstellingen aansturen." ⁴

3.1.2. Beschrijving huidige grondwaterbelasting

De grondwaterbelasting is opgenomen in de Wet belastingen op milieugrondslag⁵ (hierna: Wbm). Onder de naam grondwaterbelasting wordt een belasting geheven ter zake van het onttrekken van zoet grondwater. De belasting wordt geheven van de houder van een inrichting waarmee grondwater wordt onttrokken. Een aantal onttrekkingen is vrijgesteld van grondwaterbelasting of valt anderszins

⁴ Kamerstukken II 1993/94, 22 849, nr. 91c (memorie van antwoord Eerste Kamer).

⁵ Wet van 23 december 1994, Stb. 923.

niet onder de heffing. Het betreft over het algemeen onttrekkingen van beperkte omvang, onttrekkingen die incidenteel plaatsvinden of onttrekkingen ter zake waarvan heffing grote uitvoeringsproblemen zou meebrengen (bijvoorbeeld onttrekkingen ten behoeve van saneringen, onttrekkingen ten behoeve van beregening en bevloeiing of onttrekkingen ten behoeve van noodvoorzieningen zoals brandkranen). Wanneer het water als spoelwater voor meermaals te gebruiken productverpakkingen wordt gebruikt, kan een beroep worden gedaan op een vrijstelling of kan om teruggaaf van belasting worden verzocht.

3.1.3. Tarieven en opbrengst grondwaterbelasting

Het tarief van de grondwaterbelasting bedraagt 18,55 eurocent per kubieke meter onttrokken grondwater (2007). Onder voorwaarden kan een nihil tarief worden toegepast met betrekking tot grondwater dat is onttrokken en vervolgens is teruggevoerd in hetzelfde watervoerende pakket als waaraan het is onttrokken. Er is een verlaagd tarief voor onttrekkingen met een gecombineerde inrichting voor grondwaterwinning met voorschakeling van oeverfiltratie en diepinfiltratie (2007: €0,0600 per kubieke meter). Er wordt een vermindering op de belasting toegepast, wanneer infiltratie plaatsvindt die in rechtstreeks verband staat met een belaste onttrekking (2007: vermindering van €0,1554 per kubieke meter geïnfiltreerd water).

De opbrengst van de grondwaterbelasting bedroeg tussen 2000 en 2007 (in € miljoen)⁶:

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
152	185	143	169	168	168	169

In 2005 werd van de totale opbrengst ruim 80 procent (bijna € 135 miljoen) geheven bij de waterleidingbedrijven. De overige opbrengst kwam voornamelijk van de industrie (ongeveer €30 miljoen) en in beperkte mate (ongeveer €4 miljoen) van de landbouw.

3.2. Provinciale grondwaterheffingen (Grondwaterwet)

3.2.1. Achtergrond Grondwaterwet

Eind jaren zeventig werd de behoefte gevoeld eenheid te brengen in het tot dan toe zeer ondoorzichtige en verbrokkelde stelsel van regels op het gebied van het grondwaterbeheer. Voorts werd de noodzaak gevoeld over te gaan tot een selectiever gebruik van grondwater en dus een selectiever systeem voor onttrekkingen. Om aan deze gevoelens tegemoet te komen, werd in 1981 de Grondwaterwet⁷ tot stand gebracht.

Door de Grondwaterwet zijn de taken op het gebied van de uitvoering van het grondwaterbeheer bij de provincies neergelegd. De Grondwaterwet beoogt de voorwaarden te scheppen voor een optimale verdeling en toedeling van het grondwater.

⁶ Omdat het cijfer van de opbrengst van de grondwaterbelasting over 2006 zeer recent bekend is geworden, is het niet mogelijk geweest de opbrengst over 2006 nader te analyseren.

⁷ Wet van 22 mei 1981, Stb. 392.

Via vergunningverlening kunnen grondwateronttrekkingen worden gereguleerd, zodat niet meer grondwater aan de bodem wordt onttrokken dan aanvaardbaar is. Hierbij is het uitgangspunt dat er niet méér grondwater aan de bodem wordt onttrokken dan er op natuurlijke wijze bijkomt, zodat watervoorraden worden beschermd en verdroging en verzilting worden tegengegaan.

De Grondwaterwet berust op de volgende uitgangspunten:

- grondwateronttrekkingen zouden alleen moeten worden toegestaan wanneer deze geen aanmerkelijke bezwaren opleveren voor belangen die verband houden met de stand van het grondwater;
- de voor winning in aanmerking komende hoeveelheden grondwater zouden alleen ter beschikking moeten komen voor doeleinden waarvoor in de waterbehoefte niet op gelijkwaardige wijze kan worden voorzien uit oppervlaktewater;
- grondwater zou bij voorrang moeten worden bestemd voor huishoudelijk verbruik (drinkwater) en/of voor die industriële doeleinden waarvoor een hoge waterkwaliteit een voorwaarde is.

3.2.2. Huidige Grondwaterwet

De belangrijkste beheersinstrumenten waarin de Grondwaterwet voorziet, zijn registratie van onttrekkingen en infiltraties, vergunningverlening, gedoogplicht en schadevergoedingsplicht. De uitvoering van de Grondwaterwet berust bij de provincies. De provincie voert een register, waarin alle infiltraties en onttrekkingen vanaf een door de provincie te bepalen grootte zijn opgenomen. Ten behoeve van het register moeten eenmalig gegevens over de gebruikte inrichting voor de onttrekking c.q. infiltratie worden verschaft. Voorts moeten de hoeveelheden onttrokken en/of geïnfiltreerd water worden gemeten en aan de provincie worden opgegeven.

Alle infiltraties en onttrekkingen groter dan 10 m^3 per uur zijn vergunningplichtig. Een uitzondering kan gemaakt worden voor bronbemalingen, grondwatersaneringen, proef- en noodvoorzieningen en onttrekkingen voor beregening. De provincies kunnen in hun provinciale verordening voor bepaalde gevallen met betrekking tot het onttrekken van grondwater algemene regels stellen ter bescherming van bij het grondwaterbeheer betrokken belangen. Deze regels kunnen ter zake van het onttrekken van grondwater verboden en beperkingen inhouden. Onttrekkingen kleiner dan 10 m^3 per uur kunnen bij provinciale verordening worden vrijgesteld van de vergunning- en registratieplicht. Eigenaren of rechthebbenden van onroerende zaken zijn verplicht onttrekkingen of infiltraties krachtens een vergunning te gedogen, maar zij behouden hun recht op schadevergoeding.

3.2.3. Huidige provinciale grondwaterheffing(en)

De provinciale grondwaterheffing is gebaseerd op artikel 48 van de Grondwaterwet. De provincie is op grond van dit artikel bevoegd bij wijze van provinciale belasting een heffing in te stellen ter zake van het onttrekken van grondwater, ter bestrijding van een aantal ten laste van de provincie komende kostenposten die limitatief zijn opgesomd. Er is derhalve sprake van een bestemmingsheffing. De regeling heeft niet ten doel een rem te zetten op het gebruik van grondwater. Hierin wordt voorzien door het vergunningenregime.

De kosten die door middel van de opbrengst van de provinciale grondwaterheffing kunnen worden bestreden, zijn opgesomd in artikel 48 van de Grondwaterwet:

- kosten van maatregelen die verband houden met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van onttrekkingen en infiltraties, voor zover deze kosten niet rechtstreeks op de vergunninghouder kunnen worden verhaald;
- kosten in verband met de voor het grondwaterbeheer noodzakelijke onderzoeken (nader gespecificeerd in een algemene maatregel van bestuur⁸);
- kosten in verband met de advisering over schadevergoedingen;
- kosten in verband met het voeren van een register van onttrekkingen en infiltraties;
- bepaalde kosten in verband met de vergoeding van schade veroorzaakt door grondwateronttrekkingen, die op grond van de Grondwaterwet voor rekening van de provincies komen.

De provinciale grondwaterheffingen worden per provincie ingesteld bij provinciale verordening. De tarieven van de grondwaterheffingen worden ook bij provinciale verordening vastgesteld. Zij verschillen per provincie. Bij de vaststelling van de tarieven moet rekening worden gehouden met het bestemmingskarakter van de heffing. De opbrengst van de heffing mag in principe niet uitgaan boven de gemaakte kosten. Wel mag een soort egalisereserve gevormd worden om jaarlijkse tarieffluctuaties te vermijden. Deze systematiek impliceert dat de provincies alle kosten die op grond van artikel 48 van de Grondwaterwet ten laste van de provincie komen, kunnen dekken; het staat een provincie vrij de provinciale heffing te verhogen ter dekking van eventuele extra kosten die voor rekening van de provincie zijn gekomen, mits deze extra kosten onder een in artikel 48 genoemde categorie kunnen worden gebracht.

Als basis voor de provinciale grondwaterheffingen dient de via meting of schatting bepaalde hoeveelheid onttrokken grondwater. De bij provinciale verordening aangewezen houders van inrichtingen die zijn ingeschreven in het register van grondwateronttrekkingen en infiltraties dat de provincie op grond van de Grondwaterwet moet bijhouden, zijn de heffing verschuldigd. In het geval dat water wordt geïnfiltreerd, wordt daarmee bij de oplegging van de heffing rekening gehouden. Een aantal categorieën onttrekkingen is op grond van artikel 48 van de Grondwaterwet vrijgesteld van de provinciale grondwaterheffing.

3.2.4. Tarieven en opbrengst provinciale grondwaterheffing(en)

De tarieven van de huidige provinciale grondwaterheffingen verschillen aanmerkelijk en bedragen tussen 0,8 (provincie Noord-Holland) en 2,6 eurocent (provincie Zeeland) per onttrokken kubieke meter. De tarieven en de opbrengst van de grondwaterheffingen zijn in het volgende overzicht per provincie weergegeven.

⁸ Uitvoeringsbesluit ex artikel 48 Grondwaterwet van 22 januari 1985, Stb. 83, zoals laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 14 augustus 1997, Stb. 386.

Tabel I: Provinciale grondwaterheffingen (gegevens 2005)		
Provincie	Tarief per m³ onttrokken grondwater in eurocent	Opbrengst in mln. €
Groningen	2	0,45
Friesland	1,13	0,70
Drenthe	1,16	0,70
Overijssel	1,36	1,20
Gelderland	1,3	2,20
Utrecht	1,05	1,09
Flevoland	1,71	0,43
Noord-Holland	0,808	0,75
Zuid-Holland	1,13	1,5
Zeeland	2,541	0,35
Noord-Brabant	1,9	5,00
Limburg	1,13	0,88
Totaal		15,25

3.3. Overeenkomsten en verschillen tussen de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen

3.3.1 Overeenkomsten

De belangrijkste overeenkomst tussen de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen betreft het belastbare feit en de belastingplichtige. In beide gevallen is het belastbare feit het onttrekken van grondwater en in beide gevallen wordt de belasting geheven van de houder van de inrichting waarmee water aan de bodem wordt onttrokken.

Bij de provinciale grondwaterheffing zijn de bij provinciale verordening aan te wijzen houders van inrichtingen heffingplichtig die zijn ingeschreven in het register van grondwateronttrekkingen en infiltraties, dat de provincie op grond van de Grondwaterwet moet bijhouden. Onttrekkers van grondwater zijn verplicht zich aan te melden voor inschrijving in het register (enkele kleine onttrekkers uitgesloten).

3.3.2 Verschillen

Verschillen tussen de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen betreffen vooral:

- a) het tarief en de opbrengst van de belasting c.q. heffing;
- b) de bestemming van de belasting c.q. heffing; en
- c) de vrijstellingen.

Ad a) het tarief en de opbrengst van de belasting c.q. heffing

Het tarief van de grondwaterbelasting verschilt aanmerkelijk met de tarieven van de provincies. Het tarief van de grondwaterbelasting bedraagt 18,55 eurocent per kubieke meter onttrokken grondwater

(2007), terwijl de provinciale heffingen maximaal enige eurocenten bedragen. Onderling verschillen de provinciale heffingen ook aanzienlijk. Zie tabel I. Dit heeft te maken met het feit dat ook de te dekken kosten per provincie verschillen.

De opbrengst van de grondwaterbelasting die vanwege het Rijk wordt geheven bedraagt € 168 miljoen (2005). De totale opbrengst van de provinciale grondwaterheffingen is € 15,25 miljoen. De opbrengst van de provinciale grondwaterheffingen is derhalve minder dan een tiende deel van de opbrengst van de grondwaterbelasting.

Ad b) de bestemming van de belasting c.q. heffing

De opbrengst van de grondwaterbelasting komt ten gunste van de algemene middelen. De provinciale grondwaterheffingen kunnen slechts ingesteld worden ter bestrijding van een aantal ten laste van de provincie komende kostenposten die limitatief zijn opgesomd in artikel 48 van de Grondwaterwet. In werkelijkheid blijkt de besteding van de opbrengst van de grondwaterheffing sterk per provincie te verschillen. Zo wordt de opbrengst van de heffing in sommige provincies wel en in andere niet besteed aan bijvoorbeeld het grondwaterkwaliteitmeetnet, grondwatermonitoring in het kader van de Kaderrichtlijn Water, maatregelen voor het bereiken van een goede grondwatertoestand en subsidie voor projecten in het kader van de GGOR (gewenst grond- en oppervlaktewater regime). Bijvoorbeeld in de provincies Overijssel en Noord-Holland wordt de opbrengst van de grondwaterheffing ook ingezet voor uitvoering van het Waterhuishoudingsplan (WHP) van de provincie.

Ad c) de vrijstellingen

Wat de vrijstellingen betreft vertonen de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen onderling enkele verschillen. De grondwaterbelasting kent negen vrijstellingen, welke doorgaans zijn ontleend aan en ook voorkomen bij de provinciale heffingen.

De provinciale grondwaterheffingen kennen een grote verscheidenheid aan vrijstellingen en heffingsvrije voeten. Zo is in Gelderland over onttrekkingen tot 100 000 m³ geen heffing verschuldigd, terwijl Noord-Holland een heffingsvrije voet van 10 000 m³ hanteert. Ook kennen sommige provincies (gedeeltelijke) vrijstellingen voor onder meer beregening en voor bronbemalingen.

3.4. Samenvatting hoofdstuk 3

De grondwaterbelasting wordt vanwege het Rijk geheven op grond van de Wet belastingen op milieugrondslag. Zij is halverwege de jaren negentig ingevoerd als middel om de lastendruk te verschuiven van de belasting op arbeid naar de verbruiksbelastingen. De grondwaterbelasting is in eerste instantie bedoeld om algemene middelen te verwerven; het milieuaspect is secundair. De opbrengst van de grondwaterbelasting is jaarlijks ongeveer € 170 miljoen.

De provinciale grondwaterheffing is gebaseerd op artikel 48 van de Grondwaterwet. De provincie is op grond van dit artikel bevoegd bij wijze van provinciale belasting een heffing in te stellen ter zake van het onttrekken van grondwater, ter bestrijding van een aantal ten laste van de provincie komende kostenposten die een relatie hebben met grondwater en die limitatief zijn opgesomd. Er is derhalve

sprake van een bestemmingsheffing. De provinciale grondwaterheffingen worden per provincie ingesteld bij provinciale verordening. Behalve de provinciale grondwaterheffing is in de Grondwaterwet een aantal instrumenten opgenomen die de provincie bij haar waterbeheerstaak kan aanwenden, te weten registratie van onttrekkingen en infiltraties, vergunningverlening, gedoogplicht en schadevergoedingsplicht. De opbrengst van de provinciale grondwaterheffingen is bij elkaar ruim € 15 miljoen per jaar.

De belangrijkste overeenkomst tussen de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen betreft het belastbare feit en de belastingplichtige. In beide gevallen is het belastbare feit het onttrekken van grondwater en in beide gevallen wordt de belasting geheven van de houder van de inrichting waarmee water aan de bodem wordt onttrokken.

Als verschillen tussen de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen zijn de opbrengst (€ 168 miljoen tegenover € 15,25 miljoen), de bestemming van de belasting c.q. heffing (algemene middelen tegenover de in artikel 48 van de Grondwaterwet genoemde doelen), enkele vrijstellingen en het tarief (grondwaterbelasting: 18,55 eurocent per m³; provinciale heffingen: tussen 0,808 en 2,541 eurocent per m³) te noemen.

4. Administratieve lasten grondwaterbelasting en provinciale grondwaterheffingen

4.1. Administratieve lasten grondwaterbelasting

De administratieve lasten die op grond van de regels met betrekking tot de grondwaterbelasting aan het bedrijfsleven worden opgelegd, bedragen bijna € 220 000⁹. Zij omvatten de volgende posten:

- op de hoogte blijven van wet- en regelgeving (€ 16 827);
- vrijstelling van de belasting (€ 61 065);
- administratie voeren met voor de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) relevante gegevens (€ 9 495);
- aangifte en betaling van de grondwaterbelasting (€ 49 538); en
- controle door de Belastingdienst (€ 82 962).

Op een enkele uitzondering na ervaren grondwateronttrekkers met name de aangifteverplichting niet als een zware last. Een belangrijke administratieve last met betrekking tot de grondwaterbelasting – de administratieplicht voor beregenaaers, inclusief een groot aantal beregenaaers die geen grondwaterbelasting verschuldigd waren – is met de inwerkingtreding van het Belastingplan 2006¹⁰ afgeschaft.

Overigens zij hierbij aangetekend dat voor een groot deel van de administratieve lasten die verbonden zijn met de grondwaterbelasting (Wbm) geldt dat het lasten zijn die ook zonder een wettelijke verplichting voor een ondernemer zouden bestaan. Zo zal een grondwateronttrekker in veel gevallen zelf al in zijn administratie voor zijn eigen bedrijfsvoering bijhouden hoeveel grondwater hij onttrekt. In zo een geval is er binnen het Standaardkostenmodel sprake van 'gemengde kosten'. Thans is de afspraak dat deze kosten voor 100% als administratieve lasten die voortvloeien uit wet- en regelgeving worden gezien en dan ook als zodanig terugkomen in de nulmeting. In de volgende nulmeting administratieve lasten zullen de gemengde kosten kunnen worden gesplitst als het bedrijfsleven het zinvol vindt deze kosten uit te splitsen.

De uitvoeringskosten van de grondwaterbelasting bedragen in totaal € 1,5 miljoen.

4.2. Administratieve lasten provinciale grondwaterheffing(en)

De administratieve lasten op grond van de Grondwaterwet die verband houden met de provinciale grondwaterheffingen, dienen – naast het mogelijk maken van een goede heffing ter dekking van de op grond van artikel 48 van de Grondwaterwet ten laste van de provincie komende kosten – nog een aantal andere doelen: het nakomen van een verplichting voor het verkrijgen van een vergunning voor het onttrekken van grondwater, van een registratieverplichting of van een rapportageverplichting. Dit betekent dat de provinciale heffingen als zodanig niet of nauwelijks een zelfstandige betekenis hebben voor de administratieve lasten van grondwateronttrekkers.

⁹ Nulmeting administratieve lasten per 31-12-2002 minus de sindsdien gerealiseerde administratieve lastenreductie.

¹⁰ Wet van 15 december 2005, houdende wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2006). Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 306, nrs. 2 en 3 (voorstel van wet en memorie van toelichting).

In de nulmeting administratieve lasten worden voor de Grondwaterwet de volgende drie administratieve lasten genoemd:

- de aanvraag van een vergunning voor het onttrekken van grondwater of een melding met registratieverplichting;
- het opnemen van hoeveelheden onttrokken grondwater en het verwerken van deze gegevens; en
- jaarlijkse rapportage aan de provincie.

De administratieve lasten op grond van de Grondwaterwet bedragen in totaal ongeveer € 14 500 000¹¹, waarvan dus de met de grondwaterheffingen als zodanig verbonden lasten verwaarloosbaar zijn.

Een grondwateronttrekker moet in sommige gevallen voor de provinciale grondwaterheffing een belastingaangifte doen. In andere gevallen wordt door de provincie een aanslag opgelegd. Onttrekkers onder de registratieplichtige grens moeten jaarlijks de onttrokken hoeveelheden overleggen zodat de heffing kan worden bepaald¹².

De uitvoeringskosten van de provinciale grondwaterheffingen zijn niet bekend.

4.3. Constateringen met betrekking tot administratieve lasten Wbm en Grondwaterwet

Wanneer de administratieve lasten die voortvloeien uit de Wet belastingen op milieugrondslag en de Grondwaterwet (provinciale grondwaterheffingen én overige verplichtingen m.b.t. het onttrekken van grondwater) worden vergeleken, kan het volgende worden geconstateerd.

De administratieve lasten die voortvloeien uit de Grondwaterwet hebben niet direct te maken met de grondwaterheffing, maar met de vergunningaanvraag en registratie- en rapportageverplichtingen. De informatie die ontrekkers van grondwater aan de bevoegde autoriteiten overleggen, is in veel gevallen cruciaal bij de heffing van de provinciale grondwaterheffing; op basis van deze gegevens vindt de heffing plaats. De grondwaterheffingen als zodanig vormen voor het bedrijfsleven derhalve geen klemmende administratieve last.

De administratieve lasten op grond van de grondwaterbelasting (Wbm) drukken in het algemeen niet zwaar op het bedrijfsleven. Zij zijn beperkt in omvang en over de verplichting om voor de grondwaterbelasting een administratie bij te houden kan worden opgemerkt dat een grondwateronttrekker deze administratie waarschijnlijk al voert ten behoeve van de eigen bedrijfsvoering alsmede ten behoeve van de jaarlijkse rapportageverplichting aan de provincies. De afschaffing van de grondwaterbelasting of de overheveling van de grondwaterbelasting naar de provincies zou het effect van het vervallen van de administratieplicht voor beregenaars, dat is bereikt door het geheel vrijstellen van grondwateronttrekkingen ten behoeve van beregening en bevoeding in het Belastingplan 2006, niet teniet doen. Zowel bij afschaffing van de grondwaterbelasting als bij overheveling van de grondwaterbelasting naar de provincies komen er voor beregenaars namelijk geen nieuwe administratieve lasten bij. Wel blijven de administratieve lasten intact die op basis van de

¹¹ Dit is het in de nulmeting administratieve lasten 2004, onderdeel Waterstaat opgenomen bedrag van € 24 483 900 vermindert met de administratieve lastenreductie van € 10 miljoen die behaald is door het terugbrengen van de meetfrequentie door middel van het besluit van 28 november 2006 (Stb. 651).

¹² SIRA Consulting, *Administratieve Lasten Provincies*, Nieuwegein, 28 april 2005.

bestaande provinciale regelgeving reeds aan beregenaaars worden opgelegd met betrekking tot de provinciale grondwaterheffingen.

Als wordt gezien op welke manier de administratieve lasten van onttrekkers kunnen worden beperkt, moet gekeken worden naar de informatiestromen van de onttrekkers richting de Belastingdienst en de provincies. Op dit moment worden op beperkte schaal gegevens uitgewisseld tussen de provincies en de Belastingdienst. Er kan gekeken worden of op dit gebied nog een slag gemaakt kan worden, waarbij de overeenkomsten en verschillen tussen de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen in het oog moeten worden gehouden. Aan het gebruik door de provincies van informatie die aan de Belastingdienst is verstrekt, hoeft niet in de weg te staan dat informatie aan de Belastingdienst valt onder de fiscale geheimhoudingsplicht, mits het gebruik door de provincies van informatie van de Belastingdienst op de een of andere manier wettelijk wordt geregeld.

5. Betekenis grondwaterbelasting en grondwaterheffingen voor milieu en betrokken sectoren

5.1. Historie

Eerder is al aangegeven dat de grondwaterbelasting niet bedoeld is als regulerende heffing, maar dat de primaire doelstelling van de belasting het genereren van opbrengsten ten gunste van de algemene middelen is. Het milieuaspect is secundair. Het is zuiverder te spreken over een milieueffect dat met de grondwaterbelasting verbonden is dan een milieu *doel*. Om het *doel* van besparing en bescherming van (grond)water na te streven waren ten tijde van de invoering van de grondwaterbelasting andere beleidsinitiatieven van kracht, zoals het Actieplan Waterbesparing dat inzette op een halvering van de groei van het waterverbruik tot 2012.

De grondwaterbelasting kan gezien worden als een financiële prikkel in een mix van maatregelen die in het kader van het begin jaren negentig ontwikkelde waterbesparingbeleid werden ingezet. Het relatieve belang van de grondwaterbelasting in de regulering en het ontmoedigen van grondwateronttrekkingen is moeilijk in te schatten. Onderzoek dat naar aanleiding van de invoering van de grondwaterbelasting is gedaan¹³, geeft aan dat de halverwege jaren negentig uitgevoerde of geplande grondwaterbesparingen in totaal enkele tientallen miljoenen kubieke meters per jaar bedroegen, waarvan een gedeelte op de grondwaterbelasting was terug te voeren¹⁴. In het onderzoek van IWACO naar de milieueffecten van de grondwaterbelasting werd gesteld dat deze waterbesparing waarschijnlijk zorgde voor een beperkt, positief milieueffect. In hetzelfde IWACO-onderzoek werd veel aandacht besteed aan het ontwijkgedrag dat met de invoering van de grondwaterbelasting gepaard ging: doordat door de grondwaterbelasting de drinkwaterprijs steeg, gingen sommige zogenoemde eigenwinners over van het gebruik van drinkwater op het gebruik van grondwater. Hierbij dient aangetekend te worden dat tot 2000 een laag belastingtarief gold voor industrie en eigenwinners (ter compensatie van door hen te nemen waterbesparende maatregelen in het kader van het Actieplan Waterbesparing) tegenover een 'normaal' tarief voor onttrekkingen door waterleidingbedrijven die de grondwaterbelasting in de prijs van drinkwater plegen door te rekenen.

5.2. Huidige situatie

Mede naar aanleiding van de aankondiging van het onderzoek naar de mogelijkheden voor overheveling van de grondwaterbelasting in de memorie van toelichting bij het Belastingplan 2006 hebben verschillende brancheorganisaties uit het bedrijfsleven hun zienswijze met betrekking tot de grondwaterbelasting naar voren gebracht. VNO-NCW heeft laten weten dat het bedrijfsleven van mening is dat het handhaven van de grondwaterbelasting voor de industrie niet langer

¹³ Onder meer IWACO, Evaluatie Wet belastingen op milieugrondslag, Deelrapportage milieueffecten grondwaterbelasting, 17 maart 1997. Deze evaluatie is op 23 juni 1997 aan de Staten-Generaal aangeboden (niet als Kamerstuk gepubliceerd). Het kabinetsstandpunt inzake deze evaluatie is op 30 september 1997 aan de Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken II 1997/98, 25 600 IX B, nr. 7).

¹⁴ In de IWACO-rapportage worden voor het midden van de jaren negentig als totale grondwateronttrekkingsdebieten waarover provinciale heffing werd geïnd, hoeveelheden van 1 386 mln. m³ (1994) en 1 371 mln. m³ (1995) per jaar genoemd. Als gevolg van verschillen in vrijstellingsgrenzen verschilde dit totaal licht van het totale debiet van de grondwaterbelasting (1995: Rijk: 1 265 mln. m³ per jaar; provincies: 1 371 mln. m³ per jaar).

gerechtvaardigd is. Ook de VEWIN (Vereniging van Waterbedrijven in Nederland) heeft in een brief aan de minister van Financiën voor afschaffing van de grondwaterbelasting gepleit. En in een ingezonden artikel in Het Financieele Dagblad¹⁵ riepen de VNP (de branchevereniging papier- en kartonfabrieken) en de VEMW (grote energie- en watergebruikers) op een einde te maken aan het belasten van grondwater. De twee argumenten die hierbij door het bedrijfsleven het meest zijn genoemd, zijn het argument dat de grondwaterbelasting niet langer effectief is en geen milieudoel meer dient en het argument dat de grondwaterbelasting het vestigingsklimaat verstoort en zorgt voor een concurrentienadeel voor het Nederlandse bedrijfsleven ten opzichte van het buitenland. Ook de Tweede Kamer heeft voor dit concurrentienadeel aandacht gevraagd (in het bijzonder in relatie tot de papierindustrie).

Hierna zal nader worden ingegaan op beide door het bedrijfsleven genoemde argumenten voor afschaffing van de grondwaterbelasting in relatie tot specifieke groepen bedrijven. Behalve de waterleidingbedrijven, de industrie en de agrarische sector, wordt ook ingegaan op de zogenoemde bronbemalers (grondwateronttrekkers die grondwater onttrekken om een bouwput droog te houden).

5.2.1. Waterleidingbedrijven¹⁶

De waterleidingbedrijven in Nederland zijn veruit de grootste grondwateronttrekkers (goed voor ongeveer 80% van de opbrengst van de grondwaterbelasting, oftewel bijna € 140 miljoen). De door hen verschuldigde grondwaterbelasting en grondwaterheffingen worden afgewenteld op de consument die drinkwater van het waterleidingbedrijf afneemt. In het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening (BDIV)¹⁷ is op basis van een uitgevoerde milieueffectrapportage geconcludeerd dat er geen reden is om nationaal te streven naar substantiële vermindering van de inzet van grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Het overheidsbeleid is er zelfs op gericht dat in Nederland altijd zeker de helft van het drinkwater afkomstig moet zijn uit grondwater. In het BDIV is als beleidslijn neergelegd dat er na het jaar 2000 geen groei van grondwaterwinning plaats mag vinden. Door het waterbesparingsbeleid, de inzet van het vergunninginstrument (provinciaal vergunningenbeleid) en de inzet van oppervlaktewater ter dekking van stijgende waterbehoefte zou de grondwaterwinning gestabiliseerd kunnen worden.

Uit gegevens over waterwinning ten behoeve van de drinkwatervoorziening blijkt dat (oever)grondwater als bron voor drinkwater sinds 1980 een lichte daling vertoont: van 63% in 1980 naar 60% in 2005¹⁸. Voorgenomen en reeds in uitvoering gebracht beleid zal ervoor zorgen dat in 2030 nog maar 55% van het drinkwater uit grondwater wordt bereid.

Van de in totaal circa 600 000 hectare verdroogd gebied in Nederland, wordt bijna een vijfde deel (104 000 ha) mede veroorzaakt door winning van grondwater voor drinkwater¹⁹. Volgens de VEWIN streven de waterbedrijven ernaar om het areaal verdroogd gebied waar zij mede verantwoordelijk zijn

¹⁵ Gerrit Jan Koopmans en Henk Brons, *Maak een einde aan het belasten van grondwater*, Het Financieele Dagblad, 20 oktober 2006.

¹⁶ Gegevens uit deze paragraaf zijn onder meer ontleend aan de brochure *Waterwinning, verdroging en natuur. De feiten*, VEWIN, tweede druk.

¹⁷ Kabinetsstandpunt: Kamerstukken II 1995/96, 23 168, nr. 5.

¹⁸ Bron: Waterleidingstatistiek VEWIN, 1990-2005.

¹⁹ Brochure VEWIN: *Waterwinning, verdroging en natuur. De feiten*. De in de brochure genoemde cijfers zijn met name ontleend aan de 'kaart areaal verdroogd gebied' uit 1998.

verder te verkleinen, waarbij het doel is de omvang van dit gebied terug te brengen tot 73 000 ha. Hiertoe worden herstelmaatregelen genomen, zoals compenserende wateraanvoer – volgens de VEWIN “vele malen goedkoper dan het stoppen van winningen”²⁰ – en het sluiten of verplaatsen van pompstations. Ook wordt gewezen op het effect van publiekscampagnes, die het publiek oproepen zuiniger met water om te gaan. De VEWIN wijst op de noodzaak van een integrale aanpak ter bestrijding van verdroging, waarbij waterbedrijven, provincies en waterschappen samenwerken. Voorts is er een noodzaak tot het maken van lokale afwegingen: mogelijke milieueffecten van grondwaterwinning hangen namelijk in belangrijke mate af van lokaal specifieke omstandigheden. De VEWIN heeft kenbaar gemaakt dat zij de belastingcomponent in het drinkwatertarief te hoog vindt. Zij bepleit de afschaffing van de grondwaterbelasting, onder meer omdat dit volgens de VEWIN tot een lastenverlichting voor de burgers en het bedrijfsleven zou leiden. De drinkwaterprijs, die voor bijna een kwart uit belastingen bestaat, kan door de afschaffing van de grondwaterbelasting bijna tien procent dalen, aldus de VEWIN. Voorts vindt de VEWIN dat het de voorkeur verdient voorrang te verlenen aan hoogwaardige toepassingen van grondwater, zoals de productie van drinkwater, boven laagwaardige toepassingen, zoals het gebruik van grondwater in de landbouw.

5.2.2. Industrie

Sinds 1972 is het grondwaterverbruik door de industrie gedaald van ruim 500 miljoen kubieke meter tot 164 miljoen kubieke meter in 2001. Hiermee is de doelstelling die in het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening (BDIV) was opgenomen (zie noot 17), ruimschoots gehaald. Het beleid om de eigenwinning van grondwater door de industrie terug te dringen is vooral erop gericht geweest om het gebruik van grondwater voor doorstroomkoeling terug te dringen. Dit past in het beleid om grondwater primair te bestemmen voor hoogwaardige toepassingen.

In hoeverre de grondwaterbelasting heeft bijgedragen aan de reductie van grondwateronttrekkingen door de industrie, is moeilijk vast te stellen. In de deelrapportage van de milieueffecten van de grondwaterbelasting, onderdeel van de Evaluatie Wet belastingen op milieugrondslag (1997)²¹, werd een besparing in het industrieel grondwatergebruik geconstateerd, mede veroorzaakt door de invoering van de grondwaterbelasting. Als andere oorzaken werden in die rapportage een stringent verdrogingsbeleid en de invoering van bedrijfsmilieuplannen naar aanleiding van het Actieplan Waterbesparing genoemd. Van de voor die rapportage ondervraagde grondwateronttrekkende bedrijven gaf 31% aan dat er als gevolg van de invoering van de grondwaterbelasting zuiniger werd omgegaan met grondwater. Er werd voorts een afname (van 15%) geconstateerd in het gebruik van drinkwater door de industrie. Deze afname werd toegeschreven aan een overschakeling door de industrie op industriewater (water met een lagere kwaliteit – minder grondig gezuiverd – dan drinkwater) en in mindere mate aan een zuiniger watergebruik.

Het bedrijfsleven zegt er zeker van te zijn dat de grondwaterbelasting geen verdere bijdrage kan leveren aan het beperken van grondwateronttrekkingen. Volgens organisaties die de belangen van het waterverbruikende bedrijfsleven behartigen (VNO-NCW, VEMW e.a.), is verantwoord watergebruik in de praktijk reeds afgedwongen. Zij wijzen erop dat de doelstelling voor waterbesparing ruimschoots is

²⁰ Ibid.

²¹ IWACO, Evaluatie Wet belastingen op milieugrondslag, zie noot 13.

gehaald en dat grondwateronttrekkingen gereguleerd worden door het systeem van vergunningverlening door provincies. Daarnaast beargumenteren VNO-NCW en VEMW dat bedrijven uit bedrijfseconomische redenen streven naar een duurzaam en doelmatig watergebruik en daarom zoeken naar mogelijkheden om water te hergebruiken. Verdere waterbesparingen door het bedrijfsleven zouden niet meer mogelijk zijn. Vanuit milieuoogpunt zouden industriële onttrekkingen volgens de genoemde organisaties passen in een duurzaam watergebruik, omdat bij deze onttrekkingen vaak grondwater uit diepgelegen grondwaterpakketten wordt opgepompt en deze onttrekkingen vaak in bebouwd gebied plaatsvinden. Vaak wordt hierbij het voorbeeld aangehaald van onttrekkingen door Philips in Eindhoven en DSM in Delft die bijdragen aan duurzaam peilbeheer en zonder welke de kelders in de binnenstad door grondwateroverlast getroffen zouden kunnen worden. Hierbij moet overigens worden aangetekend dat onttrekkingen met het oog op peilbeheer niet zijn onderworpen aan grondwaterbelasting.

Met betrekking tot het effect van de grondwaterbelasting op het gebruik van grondwater door de industrie en op het milieu, kan de werkgroep voorts nog het volgende opmerken:

- De keuze van het gebruik van leidingwater, oppervlaktewater of grondwater hangt in beginsel af van de prijs van het water. Een verlaging van de prijs van grondwater door verlaging of afschaffing van de grondwaterbelasting zal grondwater bij deze keuze (nog) aantrekkelijker maken. In andere gevallen is het gebruik van grondwater niet ingegeven uit kostenoverwegingen, maar omdat het gebruik van grondwater de voorkeur van de industrie heeft, bijvoorbeeld voor het brouwen van bier;
- Verdroging is een gebiedsspecifiek probleem. Of het onttrekken van grondwater bijdraagt aan (onwenselijke) verdroging van de bodem of juist vernatting van de bodem kan tegengaan, is afhankelijk van de locatie waar de onttrekking plaatsvindt;
- Onttrekkingen ten behoeve van toepassingen voor menselijke consumptie of andere hoogwaardige processen vinden doorgaans plaats in de zogeheten diepe grondwaterpakketten. De invloed van onttrekkingen in diepe grondwaterpakketten op verdroging van de bodem is aanzienlijk lager dan onttrekkingen in ondiepe waterpakketten.

Naast het argument dat de grondwaterbelasting niet langer effectief is en geen milieudoel meer dient, noemt het bedrijfsleven ook het argument dat de grondwaterbelasting het vestigingsklimaat verstoort en zorgt voor een concurrentienadeel voor het Nederlandse bedrijfsleven ten opzichte van het buitenland als een argument om de grondwaterbelasting af te schaffen. Ook de Tweede Kamer heeft voor het concurrentienadeel aandacht gevraagd, met name tijdens de behandeling van het Belastingplan 2007²². Het bedrijfsleven heeft aangegeven dat de grondwaterbelasting vergeleken met andere Europese landen onevenredig hoog is. In Nederland bedraagt de gemiddelde belasting/heffing ter zake van grondwater inclusief provinciale heffing ongeveer 20 eurocent per kubieke meter, terwijl de belasting/heffing elders in Europa maximaal ongeveer 7,7 eurocent (Schleeswijk-Holstein,

²² Kamerstukken 2006/07, 30 804, nr. 7 (Verslag Tweede Kamer) en het wetgevingsoverleg over het Belastingplan 2007 d.d. 23 oktober 2006.

Duitsland) bedraagt en in veel gevallen (onder meer in de Scandinavische landen, Oostenrijk, Spanje en Portugal) helemaal geen grondwaterbelasting/-heffing verschuldigd is.

De papier-, beton-, chemie- en voedingsmiddelenindustrie vormen de voornaamste grondwateronttrekkende sectoren, afgezien van de waterleidingbedrijven die veruit de grootste grondwateronttrekkers zijn. De grondwateronttrekkende industrie (dus exclusief waterleidingbedrijven) bestaat uit zo'n vierduizend ondernemingen die gezamenlijk voor ongeveer € 30 miljoen bijdragen aan de opbrengst van de grondwaterbelasting, waarbij enkele tientallen bedrijven het grootste deel van dit bedrag dragen.

Voor het grondwater onttrekkende bedrijfsleven – veelal internationaal opererende bedrijven – zijn de kosten van energie en water een factor bij de afwegingen of een bedrijf een vestiging opent of in stand houdt in een bepaald land. Of de prijs van water in Nederland – onder meer door een relatief hoge grondwaterbelasting – hoger is dan in andere landen, speelt derhalve een rol. Dit is het concurrentieaspect dat ook door de Kamer is genoemd. De kosten voor het onttrekken van grondwater zijn echter niet de enige factor bij het bepalen van de vestigingsplaats van een fabriek of kantoor door een internationale onderneming. Er zijn vele anderen factoren te noemen (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van grondwater van goede kwaliteit, de hoogte van energiekosten, de hoogte van belastingen, de aanwezige infrastructuur en de beschikbaarheid van vakkundig personeel), waarvan het relatieve gewicht ook van geval tot geval zal verschillen. Het belang van (de hoogte van) de grondwaterbelasting voor de concurrentiepositie van Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven moet derhalve niet worden overschat.

5.2.3. Agrarische sector

Per 1 januari 2006 zijn grondwateronttrekkingen ten behoeve van beregenings- en bevoeiingsdoeleinden geheel vrijgesteld van grondwaterbelasting. Wanneer een boer of tuinder geheel of nagenoeg geheel voor deze doeleinden grondwater onttrekt, is hij derhalve geen grondwaterbelasting verschuldigd. Door middel van vergunningverlening kunnen in veel gevallen de grondwateronttrekkingen door de agrarische sector gereguleerd worden, waarbij opgemerkt moet worden dat provincies soms verschillende hoeveelheden grondwater hanteren waarboven een vergunning is vereist.

Onttrekkingen door agrarische bedrijven vinden veelal plaats in ondiepe bodemlagen, waardoor een nadelig milieueffect (verdroging) kan optreden. Dit effect heeft een lokaal karakter, hetgeen (deels) via vergunningverlening kan worden gestuurd. Door goedkope boortechnieken is het onttrekken van grondwater in verhouding tot het gebruiken van leidingwater (waarin grondwaterbelasting en grondwaterheffingen worden doorberekend) of oppervlaktewater relatief goedkoop, waardoor het gebruik van grondwater voor boeren en tuinders aantrekkelijk is.

5.2.4. Bronbemalers

Onder bronbemalers worden grondwateronttrekkers verstaan die grondwater onttrekken om een bouwput droog te houden. Bronbemaling is in bepaalde gevallen vrijgesteld van grondwaterbelasting. Ook sommige provinciale grondwaterheffingen voorzien in bepaalde gevallen in vrijstellingen voor

bronbemaling. In de evaluatie van de Wet belastingen op milieugrondslag²³ is onderzocht of de invoering van de grondwaterbelasting heeft bijgedragen aan het terugbrengen van bronbemaling. Daarbij is opgemerkt dat bouwbedrijven niet zelf de belasting betalen over de grondwaterbemalingen die ze uitvoeren, maar dat het de opdrachtgevers van deze bedrijven zijn die de belasting uiteindelijk voldoen en dat er diverse mogelijkheden zijn om bronbemaling terug te brengen. Door het Interprovinciaal Overleg en enkele provincies werd aangegeven dat sinds de invoering van de grondwaterbelasting meer gebruik werd gemaakt van zogeheten retourbemaling, waarbij onttrokken grondwater in de nabijheid weer in de bodem wordt teruggebracht (geïnfiltreerd). De grondwaterbelasting werd als één van de redenen genoemd voor de toegenomen retourbemaling, maar het aandeel van de grondwaterbelasting in deze toename bleek moeilijk te kwantificeren. Van de voor de evaluatie ondervraagde bronbemalingsbedrijven gaven drie van de vier aan dat met name retourbemaling en het plaatsen van damwanden vaker werden toegepast dan in het verleden en dat (de invoering van) de grondwaterbelasting daarbij zeker een rol speelde.

In 2005 heeft de NVB (Vereniging voor Ontwikkelaars & Bouwondernemers) de verhouding tussen de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen laten onderzoeken naar aanleiding van het feit dat bouwaannemers zich met beide geconfronteerd zagen bij het uitvoeren van een bronbemaling in verband met het aanbrengen van een ondergronds bouwwerk²⁴. Naar de mening van de onderzoekers is er geen rechtvaardigheidsgrond aanwezig voor een dubbele grondwaterheffing (met 'dubbel' wordt bedoeld op de heffing van zowel grondwaterbelasting als provinciale heffingen ter zake van het onttrekken van grondwater), die bovendien verwarrend zou werken en als onrechtvaardig zou worden ervaren. De onderzoekers pleitten voor de integratie van beide heffingen en voor het inzetten van de opbrengsten voor het monitoren en verminderen van de milieueffecten als gevolg van het onttrekken van grondwater. Voorts stelden de onderzoekers voor het onttrekken van grondwater met betrekking tot een bouwput door een bronbemaling geheel vrij te stellen van grondwaterbelasting en eventueel de belastingheffing te koppelen aan de aard van het bouwwerk en de structurele nadelige invloed van het bouwwerk op de lokale grondwaterstand of de vrijgestelde hoeveelheid te verhogen in combinatie met het hanteren van een voetvrijstelling in plaats van een drempelvrijstelling. Volgens de onderzoekers zouden (deels) ondergrondse bouwwerken namelijk een grotere invloed hebben op de grondwaterstand dan tijdelijke bronbemalingen – een veronderstelling die in het onderzoek overigens niet wordt onderbouwd.

5.3. Samenvatting hoofdstuk 5

De grondwaterbelasting is niet bedoeld als regulerende heffing. De primaire doelstelling van de belasting is het genereren van opbrengsten ten gunste van de algemene middelen. Het milieuaspect is secundair. De grondwaterbelasting kan gezien worden als een financiële prikkel in een mix van maatregelen die in het kader van het in het begin van de jaren negentig ontwikkelde waterbesparingbeleid zijn ingezet.

²³ IWACO, Evaluatie Wet belastingen op milieugrondslag, zie noot 13.

²⁴ Ernst & Young Belastingadviseurs, *De grondwaterbelasting met betrekking tot bouwputten nader bezien*, Assen: augustus 2005.

Recent is door het bedrijfsleven de afschaffing van de grondwaterbelasting bepleit. De twee argumenten die hierbij door het bedrijfsleven het meest zijn genoemd, zijn het argument dat de grondwaterbelasting volgens het bedrijfsleven niet langer effectief is en geen milieudoel meer dient en het argument dat de grondwaterbelasting het vestigingsklimaat verstoort en zorgt voor een concurrentienadeel voor het Nederlandse bedrijfsleven ten opzichte van het buitenland. Ook de Tweede Kamer heeft voor dit concurrentienadeel aandacht gevraagd.

Bronbemalers hebben nadrukkelijk aandacht gevraagd voor het in hun ogen ontbreken van een rechtvaardigingsgrond voor de cumulatie van grondwaterbelasting en provinciale grondwaterheffingen en voor de vrijstelling voor bouwputten, die volgens hen aanpassing behoeft.

6. Ontwikkelingen op het (grond)watergebied

De overheveling van de grondwaterbelasting naar een provinciale bestemmingsheffing zou meer opportuun zijn wanneer toekomstige ontwikkelingen op (grond)watergebied zouden noodzaken tot de instelling van een extra heffingscapaciteit bij de provincies. De komende jaren staan verschillende belangrijke ontwikkelingen op het gebied van het (grond)waterbeheer gepland. Op drie belangrijke ontwikkelingen wordt hier nader ingegaan: de Waterwet, de Europese Kaderrichtlijn Water en de Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken.

6.1. Waterwet²⁵

In het voorstel voor de Waterwet blijft de provincie verantwoordelijk voor het formuleren van het provinciale grondwaterbeleid. De provincies zijn daarnaast verantwoordelijk voor het toezicht op de waterschappen. De beheerstaken van de provincie gaan over naar de waterschappen. Deze krijgen de zorg voor het beheer van het gehele watersysteem dat in de definitie van de Waterwet ook grondwater omvat. De Waterwet kent één uitzondering op dit principe: de provincie blijft het bevoegde gezag voor de vergunningverlening voor grote en diepe grondwateronttrekkingen en infiltraties en voor energieopslagsystemen (in volume ongeveer 80% van de onttrekkingen en infiltraties). De overige vergunningverlening (in aantal ruim 90% van het aantal vergunningen) gaat over naar de waterschappen. Op grond van (het voorstel voor) de Wet modernisering waterschapsbestel²⁶ wordt het waterschap als watersysteembeheerder verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen in het watersysteem als daarmee grondwaterproblemen doelmatig kunnen worden opgelost of voorkomen. Dit laat volgens de memorie van toelichting echter onverlet dat om redenen van doelmatigheid taken op het gebied van het grondwaterbeheer door andere overheden kunnen worden uitgeoefend. Eventueel door de waterschappen te financieren maatregelen in verband met het grondwaterbeheer worden door de waterschappen betaald uit de op grond van de Wet modernisering waterschapsbestel in te stellen watersysteemheffing. De provincie blijft bevoegd tot het instellen van een provinciale grondwaterheffing om de kosten van de resterende grondwatertaken en het voeren van grondwaterbeleid te dekken. Het lijstje van bestemmingsmogelijkheden voor de opbrengst van de heffing (op dit moment in artikel 48 van de Grondwaterwet) blijft nagenoeg hetzelfde.

6.2. Kaderrichtlijn Water²⁷

De Kaderrichtlijn Water stelt zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelen met betrekking tot grondwater. Op grond van de Kaderrichtlijn dient in 2015 een goede kwantitatieve status voor het grondwater te worden behaald. Dat wil zeggen dat de grondwaterstand in alle grondwaterlichamen van dien aard

²⁵ Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet), Kamerstukken II 2006/07, 30 818.

²⁶ Wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel), Kamerstukken II 2005/06, 30 601.

²⁷ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG 2000, L 327/1.

moet zijn, dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op de lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt, ofwel dat er een evenwicht bestaat tussen aanvullingen en onttrekkingen.

Verder bevat de Kaderrichtlijn Water in artikel 9 het beginsel van kostenterugwinning van waterdiensten. De lidstaten moeten er tegen het jaar 2010 voor zorgen dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten. Ook moeten de diverse watergebruiksectoren een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten.

Over het algemeen wordt verondersteld dat het huidige Nederlandse financieringsstelsel voor het grondwaterkwantiteitsbeheer al in overeenstemming is met de vereisten van de Kaderrichtlijn Water.

6.3. Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken²⁸

Het wetsvoorstel voor de Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken voorziet in een zorgplicht voor de gemeente voor het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijk gebied teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Deze gemeentelijke zorgplicht geldt alleen voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en niet al tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. De kosten die met de vervulling van deze nieuwe verplichting gepaard gaan, worden gefinancierd door middel van een nieuwe gemeentelijke bestemmingsheffing die in de plaats komt van het bestaande rioolrecht. Dit wetsvoorstel laat de bestaande verantwoordelijkheden voor gemeenten en overige partijen (waterschappen, provincies, bedrijven, particulieren en overige private partijen) onverlet en heeft dan ook geen implicaties voor de provinciale grondwaterheffingen.

²⁸ Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken, Kamerstukken II 2005/06, 30 578.

7. Beoordeling verschillende opties en aanbevelingen

De grondwaterbelasting die vanwege het Rijk wordt geheven, en de bestemmingsheffingen die door de lagere overheden (provincies, waterschappen, gemeenten) worden geheven, verschillen op een essentieel punt: de opbrengst van de grondwaterbelasting komt ten gunste van de algemene middelen, terwijl de door de lagere overheden opgelegde heffingen de middelen vormen waarmee de lagere overheden de aan hen toebedeelde taken en verantwoordelijkheden op het gebied van het (grond)waterbeheer bekostigen. De provinciale grondwaterheffingen mogen op grond van de geldende Grondwaterwet niet méér dan kostendekkend zijn. Het genereren van opbrengst ten gunste van de algemene middelen is voor de grondwaterbelasting altijd de primaire doelstelling geweest. Het milieueffect was bij deze belasting van begin af aan secundair. Wel kan de grondwaterbelasting gezien worden als een financiële prikkel in een mix van maatregelen die in het kader van het in het begin van de jaren negentig ontwikkelde waterbesparingsbeleid werden ingezet, die mede heeft bijgedragen aan de beperking van de grondwateronttrekkingen.

Deze feiten dienen in aanmerking te worden genomen bij een beoordeling van de verschillende opties voor het terugbrengen van twee heffingen ter zake van het onttrekken van grondwater naar één. Deze opties, die hierna één voor één worden geanalyseerd, zijn:

- het geheel overhevelen van de grondwaterbelasting naar de provincies;
- het gedeeltelijk overhevelen van de grondwaterbelasting naar de provincies;
- het overhevelen van de provinciale grondwaterbelastingen naar het Rijk; en
- het afschaffen van de grondwaterbelasting.

7.1. Het geheel overhevelen van de grondwaterbelasting naar de provincies

Het geheel overhevelen van de grondwaterbelasting naar de provincies zou betekenen dat de provincies € 170 miljoen extra te besteden krijgen. Een van het rijksniveau naar de provincies overgehevelde heffingscapaciteit kan niet door de provincies worden geabsorbeerd binnen het bestaande financiële kader van het door hen uitgeoefende (grond)waterbeheer voor zover dat voortvloeit uit de Grondwaterwet. De gehele overheveling van de grondwaterbelasting naar de provincies zou daarom het karakter hebben van het creëren van een nieuwe belastingcapaciteit bij de provincies, waarvan de opbrengst ten gunste komt van de algemene middelen van de provincies. Hiermee wordt geraakt aan de bredere discussie over de gewenste omvang van het provinciale belastinggebied.

Als besloten zou worden tot de overheveling van de grondwaterbelasting naar de provincies, dient met een aantal zaken rekening te worden gehouden. Allereerst betekent het creëren van een extra heffingscapaciteit bij de provincies – hetgeen de overheveling van de gehele grondwaterbelasting naar de provincies de facto inhoudt – dat de provincies de bevoegdheid zouden moeten krijgen om hogere tarieven toe te passen dan voor hun uitgaven op grond van de Grondwaterwet nodig is. In dat geval zal moeten worden aangegeven waar de begrenzingen van deze uitgebreidere grondwaterheffing liggen of waaraan de daaruit voortvloeiende extra uitgaven moeten worden besteed

om ervoor te zorgen dat er een richtinggevend kader ontstaat voor de provinciale lastendruk. Ook de vraag hoe de extra heffingscapaciteit over de verschillende provincies moet worden verdeeld, zal beantwoord moeten worden.

Als bij een eventuele overheveling van heffingscapaciteit naar de provincies uit wordt gegaan van budgettaire neutraliteit, ligt het voor de hand deze overheveling te paren aan een gelijke verlaging van de uitkeringen uit het Provinciefonds. Het is duidelijk dat hierdoor de provincies geen extra financiële armslag krijgen. Wanneer de bestemming van de heffing in een richtinggevend kader wordt aangegeven, zou de vrij besteedbare geldstroom uit het Provinciefonds worden vervangen door een geldstroom waarvan de bestemmingsmogelijkheden op de een of andere manier (wettelijk) zouden zijn beperkt.

7.2. Het gedeeltelijk overhevelen van de grondwaterbelasting naar de provincies

De Grondwaterwet biedt een sluitend dekkingssysteem voor de kosten die de provincies maken voor de op grond van deze wet aan hen opgedragen taken en verantwoordelijkheden. Niet alle provincies hanteren thans kostendekkende tarieven voor hun grondwaterheffingen. Daarom is als denkrichting geopperd om de overheveling niet te gebruiken om de heffingscapaciteit van de provincies te vergroten, maar om het de provincies mogelijk te maken kostendekkende tarieven te hanteren zonder dat dit per saldo tot een lastenverzwaring bij de grondwateronttrekkers leidt. Daarbij zou er dan sprake zijn van een gedeeltelijke overheveling van de grondwaterbelasting, namelijk door deze te verlagen naarmate de provincies de thans niet benutte heffingscapaciteit alsnog gebruiken.

Hierbij gaat het in feite niet om een overheveling van heffingscapaciteit van Rijk naar provincies, maar om een compenserende verlaging van de rijksbelasting naarmate de lasten toenemen die voortvloeien uit een groter gebruik door de provincies van de bestaande heffingscapaciteit. Dit zou echter leiden tot een puur willekeurige herverdeling van gelden tussen het Rijk en (sommige) provincies op basis van de toevallige uitgangssituatie. Ook hier zou niet kunnen worden voorbij gegaan aan de betekenis voor de uitkeringen uit het Provinciefonds.

Bij een gedeeltelijke overheveling van de grondwaterbelasting naar de provincies zou de (rijks)grondwaterbelasting gedeeltelijk in stand kunnen blijven. Met een dergelijke benadering zou er echter nog steeds sprake zijn van een heffing op twee niveaus, met alle daaraan verbonden aspecten. Ook zou bij een gedeeltelijke overheveling van de grondwaterbelasting gekozen kunnen worden voor de afschaffing van (het resterende deel van) de grondwaterbelasting. Op deze variant wordt in paragraaf 7.4 ingegaan.

7.3. Het overhevelen van de provinciale grondwaterheffingen naar het Rijk

Een andere optie waarbij sprake is van één heffing en één instantie die de heffing int, is het overhevelen van de provinciale grondwaterheffingen naar het Rijk. Hiermee wordt echter teruggekomen op de in het verleden gemaakte keuze om de provincies te voorzien van de instrumenten om zelf de financiële middelen te vergaren ter dekking van de door hen in het kader van

het (grond)waterbeheer gemaakte kosten. Anders gezegd, het bestemmingskarakter van de provinciale heffingen komt in deze variant te vervallen. De kosten, in de vorm van de kosten die zijn opgesomd in artikel 48 van de Grondwaterwet, zullen wel door de provincie gedragen blijven worden, zodat het Rijk hiervoor de provincies zal moeten compenseren, bijvoorbeeld door een extra bijdrage aan het Provinciefonds. Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat de kosten die provincies maken voor het grondwaterbeheer per provincie aanzienlijk verschillen, zoals blijkt uit de verschillende opbrengsten van de provinciale grondwaterheffingen. Ook met het feit dat de vrijstellingen in de grondwaterbelasting en de verschillende provinciale grondwaterheffingen in sommige gevallen niet overeenkomen, dient rekening te worden gehouden.

Bij overheveling van de provinciale grondwaterheffingen naar het Rijk zal sprake kunnen zijn van één instantie die de belasting int, namelijk de Belastingdienst. De vergunningverlening en het bijhouden van een register van grondwateronttrekkers blijven taken van de provincies. Voor wat de administratieve lasten en uitvoeringskosten betreft heeft deze variant derhalve geen significant positief effect.

7.4. Het afschaffen van de grondwaterbelasting

De afschaffing van de grondwaterbelasting heeft als consequentie dat dit 's Rijks kas jaarlijks bijna € 170 miljoen aan opbrengst kost. De gevolgen voor het milieu van afschaffing van de grondwaterbelasting zijn minder evident. Het bedrijfsleven heeft inmiddels dusdanige waterbesparingsmaatregelen genomen dat moet worden verondersteld dat de mate waarin de grondwaterbelasting thans en in de toekomst aan verdere waterbesparing kan bijdragen, gering is. De grondwaterbelasting is voorts een grof instrument: de lasten komen niet slechts terecht bij die onttrekkers waarvan de onttrekkingen kwalijke gevolgen voor het milieu hebben of zouden kunnen hebben. De milieuproblematiek is bovendien regionaal en ook de aard van de onttrekking (lang- of kortdurend of een diepe onttrekking danwel een onttrekking in een hogere bodemlaag) is van belang voor het milieueffect. Dat afschaffing van de grondwaterbelasting een negatief milieueffect met zich zou brengen, is daarom niet hard te maken. Anderzijds kan ook niet uitgesloten worden dat de afschaffing van de grondwaterbelasting zal leiden tot een toename van grondwateronttrekkingen die schadelijk zijn voor de natuur.

De grondwaterbelasting wordt voor het grootste deel opgebracht door een beperkte groep belastingplichtigen, bestaande uit waterleidingbedrijven en het grondwater onttrekkende bedrijfsleven. Het bedrijfsleven dat onder de grondwaterbelasting valt, opereert veelal op een internationale markt, waarbij kostenfactoren, zoals het niveau van belastingen, een belangrijk instrument in de concurrentiestrijd vormen. Het is daarom begrijpelijk dat deze bedrijven bedenkingen uiten tegen het feit dat juist zij door de grondwaterbelasting geraakt worden.

De betekenis van de grondwaterbelasting voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn beperkt. Noch de grondwaterbelasting noch de grondwaterheffingen als zodanig (vergunningaanvraag, registratie- en rapportageverplichtingen niet in aanmerking genomen) vormen voor het bedrijfsleven een klemmende administratieve last.

7.5. Slot

In het kader van de taken en verantwoordelijkheden van de provincies op het gebied van het grondwaterbeheer is het overhevelen van de grondwaterbelasting naar de provincies geen zinvolle optie. Door samenvoeging van de grondwaterbelasting en de grondwaterheffingen op rijksniveau zouden de provinciale bestemmingsheffingen op grondwater komen te vervallen. Zonder compensatie door het Rijk zouden de provincies hierdoor de middelen verliezen die zij aanwenden ter dekking van kosten die de provincies op het terrein van het grondwaterbeheer maken. Een samenvoeging op rijksniveau betekent slechts een geringe reductie van administratieve lasten. Wanneer er ruimte voor lastenverlichting aanwezig wordt geacht, zou een volledige afschaffing van de grondwaterbelasting overwogen kunnen worden. De werkgroep ziet geen reden voor een afschaffing van de grondwaterbelasting alleen voor een bepaalde sector, bijvoorbeeld de industrie. Een rechtvaardigingsgrond voor de dan nog resterende heffing – die in dat geval vrijwel geheel ten laste van de waterleidingbedrijven zou komen – en haar toepassingsgebied zou dan niet meer aanwezig zijn.

Zolang er nog twee soorten heffingen (een rijksbelasting en provinciale heffingen) naast elkaar bestaan, zou met betrekking tot de administratieve lasten enige winst kunnen worden behaald door informatiestromen van de onttrekkers richting de Belastingdienst en de provincies verder te stroomlijnen. Voorts zou nader kunnen worden bezien of en hoe de vrijstellingen in de grondwaterbelasting en de provinciale grondwaterheffingen, zoals de vrijstelling voor bronbemaling, aangepast c.q. meer gestroomlijnd kunnen worden.