

Vergaderjaar 1993–1994

23 492

Wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Paragraaf 1. Inleiding

In artikel 19a van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) wordt het tarief geregeld van de rijksheffing wegens lozing op oppervlaktewater dat bij het Rijk in beheer is. Het betreft het lozen van zuurstofbindende en andere stoffen. Deze andere stoffen zijn sinds de laatste wijziging van de WVO (Stb. 1992, 702) de metalen kwik, cadmium, arseen, chroom, koper, lood, nikkel en zink. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe voor deze groepen van stoffen het tarief vast te stellen dat met ingang van 1 januari 1994 verschuldigd is, als een of meer van deze stoffen wordt geloosd in oppervlaktewater dat in beheer is bij het Rijk.

Ook strekt dit wetsvoorstel er toe het aparte tarief voor de lozing van zuurstofbindende stoffen op speciaal aangewezen wateren, het zogenaamde zout-watertarief, te laten vervallen.

In de motie van de leden Reitsma en Van der Vaart (kamerstukken II 1992/93, 22 194, nr. 23) wordt de regering uitgenodigd via wetswijziging een reductie op de rijksheffing voor communale zuiveringsinstallaties te realiseren. In dit wetsvoorstel is aan die uitnodiging gehoor gegeven met het voorstel inrichtingen, in gebruik bij een provincie, een gemeente, een waterschap of een ander openbaar lichaam voor het biologisch zuiveren van huishoudelijk afvalwater, gedeeltelijk vrij te stellen van de heffing op zuurstofbindende en andere stoffen. Dergelijke inrichtingen noemen wij hierna: rioolwaterzuiveringsinrichtingen.

Bij de laatste wijziging van artikel 17 van de WVO (Stb. 1992, 702) is verzuimd enkele aanpassingen van redactionele aard aan te brengen in de artikelen 20 en 21, alsmede een zetfout in het desbetreffende voorstel voor artikel 17, vierde lid, te corrigeren. Met de onderdelen B en C van het onderhavige voorstel wordt voorgesteld dit te herstellen.

Paragraaf 2. Tarief 1994

a. Berekening ten behoeve van de vaststelling van het tarief

In de begroting van Verkeer en Waterstaat voor 1993 is geraamd dat de ontvangsten uit de rijksheffing in 1994 f 157,1 mln zullen bedragen

(kamerstukken II 1992/93, 22 800, hoofdstuk XII, nr. 2, blz. 274). Hierin is, voor een bedrag van f 7,0 mln, de opbrengst begrepen van de rechten die zullen worden geheven ter zake van het behandelen van verzoeken tot het door het Rijk verlenen of wijzigen van vergunningen op grond van de WVO.

In het licht van het voorgenomen programma dat uit de opbrengst dient te worden bekostigd, moet de heffing f 150,1 mln opbrengen. Een van de kenmerken van deze heffing is de in artikel 19 en 19a van de wet vastgelegde berekening van de heffing via zogenoemde inwonerequivalenten en vervuilingseenheden. Het aantal inwonerequivalenten en vervuilingseenheden dat in 1994 naar verwachting op de rijkswateren zal worden geloosd, is in de volgende tabel weergegeven.

Vervuilingswaarden 1994

	Rioolwaterzuiveringsinrichtingen (met inbegrip van lozingen van ongezuiverd afvalwater van huishoudelijke aard)	Industrie
Aantal inwonerequivalenten (x miljoen)	1,2	1,02
Aantal vervuilingseenheden (x miljoen)	0,1	0,23
Totaal aantal inwonerequivalenten en vervuilingseenheden	1,3	1,25

Uitgaande van een verlaging van het tarief voor de lozingen vanuit rioolwaterzuiveringsinrichtingen tot 85% in 1994 (zoals opgenomen in voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 19a), is het tarief voor de onderhavige heffing als volgt te berekenen :

$$A = T \times W \times 0,85 + T \times I,$$

waarbij

A de geraamde opbrengst in 1994 betreft;

T het tarief in guldens in 1994 per inwonerequivalent respectievelijk vervuilingseenheid weergeeft;

W de som is van het aantal inwonerequivalenten en vervuilingseenheden die vanuit rioolwaterzuiveringsinrichtingen naar verwachting zullen worden geloosd in 1994, en

I de som is van het aantal inwonerequivalenten en vervuilingseenheden die door de industrie naar verwachting zullen worden geloosd in 1994.

Hieruit volgt als tarief voor 1994 een bedrag van f 64 per inwonerequivalent respectievelijk vervuilingseenheid, welk bedrag wij dan ook in het onderhavige wetsvoorstel hebben opgenomen.

b. Besteding van de opbrengst

Op grond van artikel 23, eerste en tweede lid, wordt de opbrengst van de rijksheffing besteed aan:

- a. de bestrijding van verontreiniging van oppervlaktewateren;
- b. het doen van uitkeringen ter tegemoetkoming in de kosten tot het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging aan diegenen die tot het treffen van die maatregelen zijn gehouden.

In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de bestemming van de opbrengst van deze heffing. Hieruit blijkt dat in 1994 f 225,1 mln beschikbaar wordt gesteld. Deze bestemming is conform het advies van

Het verschil tussen de opbrengst uit de heffing enerzijds en de uitgaven anderzijds wordt veroorzaakt door het zogenaamde WVO-stuwmeer. In de jaren dat de heffing meer heeft opgebracht dan er uitkeringen op grond van de desbetreffende uitkeringsregeling zijn gedaan, is dit stuwmeer ontstaan. Het positieve saldo is in die jaren tijdelijk opgenomen in de algemene middelen van het Rijk, en vormde daar een soort financieel stuwmeer voor de bekostiging van de hiervoor genoemde bestedingscategorieën a en b. Later is dit stuwmeer overgeheveld naar de begroting van Verkeer en Waterstaat. Een overzicht van de ontwikkeling is weergegeven in bijlage 2. In 1994 zal naar verwachting f 68,1 mln meer worden uitgegeven dan dat jaar aan WVO-heffingen wegens lozing op rijkswater zal worden opgebracht, hetgeen kan worden opgevangen met middelen van het overgehevelde stuwmeer.

c. Andere gevolgen van de tariefswijziging

De totale opbrengst van de WVO-heffing in 1994 wegens lozing op rijkswater zal naar verwachting gelijk zijn aan de geraamde inkomsten voor dat jaar volgens de begroting voor Verkeer en Waterstaat 1993. Hierdoor verandert de totale lastendruk niet ten opzichte van de begroting 1993. De verdeling van de lasten over bedrijfsleven en huishoudens verandert wel. De kosten voor de huishoudens en (kleine) bedrijven, die veelal via rioolwaterzuiveringsinrichtingen lozen, zullen afnemen, terwijl de kosten voor het op rijkswater lozende bedrijfsleven zullen toenemen in 1994. Als oorzaken kunnen worden genoemd.

1. Het niet doorgaan van de in 1992 voorgestelde heffing op de lozing van fosfor. De geraamde opbrengsten van deze destijds voorgestelde nieuwe heffing ten bedrage van circa f 7 mln per jaar dienen nu te worden verrekend in het tarief voor zuurstofbindende en andere stoffen.

2. De verlaging tot 85% in 1994 van het tarief voor de lozingen vanuit rioolwaterzuiveringsinrichtingen brengt met zich mee dat de industrie extra wordt belast om de geraamde en noodzakelijk geachte opbrengst van de WVO-heffing te kunnen realiseren.

Van de geraamde opbrengst van f 150,1 mln wordt f 79,1 mln opgebracht door de industrie (55%) en f 71 mln door huishoudens en (kleine) bedrijven die lozen via rioolwaterzuiveringsinrichtingen (45%). In 1993 bedroeg deze verhouding bij een opbrengst van f 135,2 mln wat de industrie betreft 45% en wat huishoudens en (kleine) bedrijven betreft 55%. Deze lastenverzwaring in 1994 voor de industrie van circa f 20 mln zal worden opgebracht door ruim 2000 bedrijven die lozen op oppervlaktewater dat in beheer is bij het Rijk. Het grootste deel van deze lastenverzwaring zal de circa 250 bedrijven treffen die tezamen circa 85% van de heffingenopbrengst opbrengen. Het restant wordt gespreid over een groot aantal bedrijven. Deze lastenverzwaring achten wij aanvaardbaar. Op deze wijze wordt het mogelijk enerzijds uitvoering te geven aan de motie van de leden Reitsma en Van der Vaart en anderzijds het voorgenomen pakket maatregelen in 1994, waarmee de Tweede Kamer in de meerjarencijfers van de begroting 1993 heeft ingestemd, te financieren.

De tariefstelling voor 1994 leidt niet tot verandering in de inspanningen ter handhaving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Paragraaf 3. Zout-watertarief

In het besluit van 21 december 1990 (Stb. 661, 1990), houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren, is een

begin gemaakt met het verkleinen van het verschil in het tarief voor de lozing op speciaal aangewezen zoute oppervlaktewateren. Met ingang van 1991 is, teneinde dit tariefsverschil te verkleinen, het tarief voor de aangewezen zoute oppervlaktewateren jaarlijks met f 1,50 extra verhoogd ten opzichte van het tarief voor de overige wateren. Het feit dat deze zoute oppervlaktewateren niet minder kwetsbaar zijn dan de zoete wateren, is aanleiding geweest dit verschil in tarieven te verkleinen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de WVO (kamerstukken II 1991/92, 22 194) is er van diverse zijden op aangedrongen het aparte tarief voor speciaal aangewezen zoute oppervlaktewateren met ingang van 1994 af te schaffen. Belangrijkste argument daarbij was eveneens dat er vanuit het oogpunt van een zorgvuldig beheer van oppervlaktewater gezien thans geen aanleiding bestaat in de desbetreffende zoute wateren een ander waterhuishoudkundig beleid en beheer te voeren. Dit houdt in dat ook voor de heffing geen onderscheid meer zou moeten worden gemaakt tussen de diverse typen oppervlaktewateren. Wij stellen dan ook voor het derde lid van artikel 19a te laten vervallen.

Paragraaf 4. Gedeeltelijke vrijstelling voor rioolwaterzuiveringsinrichtingen

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de WVO (kamerstukken II 1992/93, 22 194, nr. 23), is een motie ingediend waarin de regering wordt uitgenodigd een reductie met 50% op de rijksheffing voor biologisch werkende rioolwaterzuiveringsinstallaties uiterlijk op 1 januari 1994 wettelijk te regelen. Alvorens hier verder op in te gaan geven wij eerst een verduidelijking van het begrip rioolwaterzuiveringsinrichting. Hieronder wordt verstaan een inrichting waar een openbaar lichaam afvalwater dat via de riolering is aangevoerd van particuliere huishoudens en soms ook van bedrijven, ontdoet van een of meer soorten verontreiniging. Daarbij worden in elk geval onder toepassing van biologische processen zuurstofbindende stoffen uit het afvalwater verwijderd. Vervolgens wordt het aldus gezuiverde afvalwater op oppervlaktewater geloosd, waar de in het gezuiverde afvalwater aanwezige stoffen waarop het zuiveringsproces niet was gericht, verontreiniging kunnen veroorzaken.

De motie haakte in op het advies van de genoemde Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer, hierna te noemen: Commissie. De Commissie heeft de regering geadviseerd over de vraag hoe te komen tot een financieringsstelsel dat past bij het streven naar integraal waterbeheer. De Commissie heeft onder meer geadviseerd de heffing op de lozing van rioolwaterzuiveringsinrichtingen te verminderen met 50%. Op deze wijze wordt, zo heeft de Commissie gesteld, aan tegenstrijdige bezwaren tegemoet gekomen, terwijl het Rijk tevens een groot gedeelte van het draagvlak voor de rijksheffing behoudt. Deze tegenstrijdige bezwaren kunnen als volgt worden weergegeven.

1. Er is strijdigheid met het beginsel «de vervuiler betaalt», indien bepaalde lozingen (geheel) worden vrijgesteld van de heffing; in het systeem van de WVO moet degene die afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen met een werk in oppervlaktewater brengt, een heffing betalen voor de geloosde hoeveelheid verontreiniging.

2. Op degenen die via een rioolwaterzuiveringsinrichting lozen in oppervlaktewater dat in beheer is bij het Rijk, rusten in zekere zin kosten dubbel. Bij een dergelijke lozing is het waterschap of de provincie een heffing aan het Rijk verschuldigd; het waterschap of de provincie berekent deze kosten door aan de lozers in haar beheersgebied als onderdeel van de heffing (van waterschap of provincie) ten behoeve van de financiering van haar waterkwaliteitsbeheer (inclusief de zuivering van

afvalwater). Indien echter wordt geloosd in oppervlaktewater dat in beheer is van hetzelfde waterschap of dezelfde provincie, is geen heffing aan het Rijk verschuldigd.

In het regeringsstandpunt betreffende het rapport van de Commissie (kamerstukken II 1991/92, 22 728, nr.1) is begrip getoond voor beide benaderingen. Zo is aangegeven dat niet altijd is gekozen voor lozing op nabijgelegen oppervlaktewater met het grootste zelfreinigende vermogen, maar – ter vermindering van de daarvoor verschuldigde rijksheffing – op eigen water met een kleiner zelfreinigend vermogen. Dat eigen water staat weer in verbinding met het rijkswater, waardoor de effecten voor rijkswater nagenoeg gelijk zullen zijn.

Daarnaast is het standpunt ingenomen dat directe invoering van deze 50%-vrijstelling zou leiden tot een lastenverzwaring voor de industrie, die gegeven de economische situatie niet verantwoord wordt geacht. In eerdergenoemd regeringsstandpunt is derhalve, rekening houdend met het advies van de Commissie, als invoeringsdatum 1 januari 2000 voorgesteld.

Aangezien in eerdergenoemde motie is aangedrongen op snellere invoering van deze 50%-vrijstelling voor rioolwaterzuiveringsinrichtingen, heeft de regering besloten aan deze motie uitvoering te geven door, rekening houdend met de positie van de industrie, voor te stellen deze vrijstelling in een periode van 3 jaar op te bouwen. Dit houdt in dat met ingang van 1 januari 1994 de vrijstelling 15% zal bedragen. Vanaf 1 januari 1995 zal de vrijstelling 30% bedragen. Met ingang van 1 januari 1996 zal de in eerdergenoemde motie gevraagde vrijstelling van 50% volledig worden geëffectueerd voor rioolwaterzuiveringsinrichtingen. Hiermee wordt bereikt dat de kostenstijging voor de industrie wordt afgezwakt en verdeeld over meer jaren. Een en ander is opgenomen in het voorgestelde nieuwe derde lid voor artikel 19a.

Teneinde de gewenste opbrengst te genereren en rekening houdend met een vrijstelling van 15% voor rioolwaterzuiveringsinrichtingen stijgt het tarief van de heffing van f 45,50 in 1993 naar f 64 per eenheid in 1994. Naar verwachting is in de jaren 1995–1998 een beperktere stijging tot circa f 72 per eenheid nodig. De invoering van een 50%-vrijstelling met ingang van 1 januari 1994 zou hebben geleid tot een grotere stijging van het tarief (naar f 79 in 1994). Een dergelijke verhoging van het tarief zou er toe leiden dat, uitgaande van de opbrengst ter financiering van een noodzakelijk geacht pakket maatregelen, de lastenverzwaring voor de industrie sterker zou toenemen. Een dergelijke stijging achten wij te groot. Daarom stellen een stapsgewijze invoering van de gedeeltelijke vrijstelling voor rioolwaterzuiveringsinrichtingen voor. Overigens leidt de stijging van het tarief 1994 er toe dat het tarief voor de rijkswateren meer in de buurt komt van het gemiddelde tarief dat andere waterkwaliteitsbeheerders hanteren; het gewogen gemiddelde tarief van de heffing van andere waterkwaliteitsbeheerders bedraagt in 1993 f 74,25.

Paragraaf 5. Correctie in bepalingen over legesheffing

Bij Wet van 24 december 1992, houdende wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb.1992, 702) is aan artikel 17 een vierde lid toegevoegd inhoudende de mogelijkheid rechten te heffen ter zake van het behandelen van verzoeken tot het verlenen of wijzigen van vergunningen krachtens deze wet. Hiermee is een wettelijke basis gelegd voor het heffen van leges door waterkwaliteitsbeheerders. Tevens is de titel van het hoofdstuk gewijzigd in «heffingen, bijdragen en rechten». Aangezien deze terminologie ook in andere artikelen van dit hoofdstuk voorkomt en deze bij bedoelde wijziging niet volledig is aangepast, is het

noodzakelijk hierin alsnog te voorzien. Dit betreft enkele wijzigingen van redactionele aard in de artikelen 20 en 21.

Wij stellen voorts voor in de tekst van artikel 17, vierde lid, in de zinsnede «te zake» de ontbrekende letter r op te nemen.

Paragraaf 6. Advies

Over dit voorstel is advies gevraagd aan het Overlegorgaan water-beheer en Noordzee-aangelegenheden.

In het overlegorgaan heeft men geen gezamenlijk standpunt kunnen bereiken over de voorgestelde gedeeltelijke vrijstelling voor rioolwater-zuiveringsinrichtingen. Enerzijds werd de opvatting van de Tweede Kamer ter zake als een politiek gegeven erkend, anderzijds stuitte het voorstel op bezwaren van principiële aard, aangezien vervuilers niet op gelijke voet worden behandeld, doch in categorieën met een verschillend regime worden ingedeeld. Voorts bestond bij sommigen bezorgdheid over de lastenverzwaring voor de industrie. In de paragrafen 2 en 4 is hierop ingegaan.

Afgezien hiervan stemde het overlegorgaan in met het voor 1994 voorgestelde tarief; het kon zich voorts vinden in het voorstel om het zout-watertarief te laten vervallen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort

BIJLAGE 1

Overzicht uitgaven 1994 (x f 1 mln), te financieren uit de opbrengst van de rijksheffing WVO

Begrotingscode	02.01	02.03	02.32	02.33	02.36	02.37.02	03.31.00	02.38.01	02.39.01	02.39.02	TOTAAL
UKR-uitkeringen Schone Technologie/ STORA	-	-	-	-	140,3	-	-	-	-	-	140,3
<i>Beheerskosten</i>											
Vergunningverlening	5,1	-	-	1,9	-	-	-	-	-	-	7,0
Handhaving	6,4	-	-	3,6	-	-	-	-	-	-	10,0
Heffing/invoering	1,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,7
UKR-uitvoeringskosten	1,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,5
Monitoring	4,5	-	2,5	5,4	-	5,8	1,5	-	-	-	19,7
Beheersmaatregelen	2,9	-	-	7,2	-	-	-	-	-	-	10,1
Bestrijding verontreiniging en inrichting/herstel watersystemen	2,0	-	-	-	-	-	-	16,0	-	-	18,0
Schadevergoedingen	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1
<i>Waterbodemsanering</i>											
Onderzoek/sanering	-	-	-	-	-	-	-	-	4,3	-	4,3
Bergingslokaties	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,5	5,5
TOTAAL	24,2	-	2,5	18,1	144,4	5,8	1,5	16,0	4,3	5,5	222,3

Rijksheffing WVO

Tarief (in guldens), opbrengst, uitkeringen en saldi (in miljoenen guldens) sinds 1971

Jaar	tarief zoet	tarief zout	opbrengst	uitkeringen	saldi
1971	2,00	-	17,5	0,9	16,6
1972	5,00	-	42,4	0,0	59,0
1973	7,00	2,00	65,0	23,4	100,6
1974	11,00	5,00	89,7	27,2	163,1
1975	13,00	7,00	99,3	58,0	204,4
1976	15,00	9,00	105,9	54,1	256,2
1977	17,00	11,00	126,1	51,7	330,6
1978	20,00	14,00	153,2	68,1	415,7
1979	21,75	15,75	162,8	104,3	474,2
1980	23,50	17,50	173,3	87,7	559,8
1981	24,50	18,50	160,0	135,0	584,8
1982	25,50	19,50	136,3	166,2	554,9
1983	26,50	20,50	119,3	150,1	524,1
1984	27,50	21,50	113,5	167,4	470,2
1985	28,50	22,50	112,4	188,3	394,3
1986	29,50	23,50	134,4	212,7	316,0
1987	30,50	24,50	131,4	146,4	301,0
1988	31,50	25,50	125,8	169,5	257,3
1989	32,50	26,50	104,3	134,8	226,8
1990	33,50	27,50	94,1	131,4	189,5
1991	39,50	35,00	109,2	139,9	158,8
1992	45,50	44,00	108,1	143,3	123,5